

**Die Selbstverwaltung
der französischen Gemeinden
unter dem Aspekt der Finanzkraft**

Heinz Bujnoch

1973



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41548326_0033

Die Selbstverwaltung der französischen
Gemeinden unter dem Aspekt der Finanzkraft

Inaugural-Dissertation
zur
Erlangung der Doktorwürde
einer Hohen Juristischen Fakultät
der
Ludwig-Maximilians-Universität
zu München

vorgelegt von

Heinz Bujnoch

München

1 9 7 2



Referent: Prof.Dr.jur.utr. Theodor Maunz

Korreferent: Prof.Dr.jur.utr.Dr.jur.h.c. Murad Ferid

Tag der mündlichen Prüfung: 23. Februar 1973

Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
<u>Erster Teil</u>	
Der Begriff der gemeindlichen Selbstverwaltung. .	1
1. Der Staatsaufbau	1
Die "décentralisation territoriale". . . .	1
Die Bedeutung der Dezentralisation	4
2. Die Eigenverantwortung als Kern der autonomie locale	7
Die Angelegenheiten der Gemeinde	8
Die eigenen Organe der Gemeinde	12
Das gemeindliche Finanzwesen	16
3. Die Kommunalaufsicht, Einschränkung oder Korrelat der autonomie locale ?.	18
<u>Zweiter Teil</u>	
Die gemeindliche Finanzhoheit	32
I. Inhalt und Umfang	32
II. Grenzen der gemeindlichen Finanzhoheit . .	35
<u>Dritter Teil</u>	
Das gemeindliche Finanzwesen.	38

	<u>Seite</u>
I. Die Finanzordnung.	38
1. Das Haushaltswesen	38
2. Die Kontrolle durch die Kommunal- aufsicht	40
3. Der Rechnungsbeamte	44
II. Die Finanzquellen.	46
1. Fiskaleinnahmen	46
2. Gebühren	57
3. Einnahmen aus dem Gemeindevermögen. .	60
4. Allgemeine Finanzzuweisungen.	60
5. Zweckgebundene Finanzzuweisungen. . .	61
6. Darlehen	67
III. Statistisches Material zur Entwicklung des gemeindlichen Finanzwesens	74

Vierter Teil.

Das Finanzwesen und die autonomie locale . . .	86
I. Die Finanzordnung in der Verwaltungs- praxis	86
II. Die Finanzmittel und der Bedarf.	92
1. Die Qualität der Finanzmittel.	92
2. Entsprechen die Finanzmittel dem Bedarf?	98
3. Notwendigkeit und Bedeutung der Fremdfinanzierung	101

III. Die Wirkung auf die autonomie locale. . . 108

1. Die kommunale Abhängigkeit im
Investitionsbereich 108

2. Sind die Investitionsaufgaben dem Be-
reich der örtlichen Gemeinschaft zuzu-
ordnen? 113

IV. Kritik 116

1. Anpassung der Gemeinden an die Erfor-
dernisse einer modernen Leistungs-
verwaltung 116

2. Inhaltswandel der autonomie locale . . 118

Literaturverzeichnis

- | | |
|---|---|
| Auby, Jean-Marie et
Ducos-Ader, Robert | Institutions administratives,
Paris 1966 |
| Bazoche, C., | Reforme des finances locales
françaises
- Revue de science financière,
1959, S. 596 |
| Becker, Erich, | Begriff und Arten der Selbst-
verwaltung, in HKWP I, S. 113 ff. |
| Bénoit, Francis-Paul, | Le droit administratif français,
3. Aufl., Paris 1968 |
| Bernard, Paul | Le grand tournant des communes
de France, Paris 1969 |
| Berthélemy, J., | Traité élémentaire de droit ad-
ministratif, 6. Aufl., Paris 1910 |
| Bonnard, Roger, | Précis de droit administratif,
3. Aufl., Paris 1940 |
| Bord, André, | Vortrag auf dem 53. National-
kongreß der Bürgermeister Frank-
reichs, abgedruckt in Départe-
ments et communes 1970, S. 161 ff. |
| Bouffard, Pierre, | Le contrôle des délibérations
du conseil municipal, Paris 1966 |
| Boulouis, Jean, | Essai sur la politique des sub-
ventions administratives, Cahiers
de la fondation nationale des
sciences politiques, Paris 1952 |
| Cadoux, C., | L'avenir de la décentralisation
territoriale, Actualité juri-
dique Droit administratif 1963,
S. 268 ff. |
| Carré de Malberg, Raymond, | Contribution à la théorie générale
de l'Etat, Bd. I, Paris 1920 |

- Cathelineau, Jean, Le contrôle des finances communales en France, Paris 1963
- Chapmann, Brian, L'administration locale en France, Paris 1955
- Commissariat général du Plan Rapport sur l'élaboration d'un compte financier prospectif des collectivités locales pour 1975 et sur les orientations possibles de réforme des finances locales pendant le VIème Plan
- Annexes au Rapport
- Commission d'étude, Rapport de la commission d'étude des finances locales à M.le Premier Ministre, Paris 1965
- Dawson, Georges, L'évolution des structures de l'administration locale déconcentrée en France, Paris 1969
- Depommier, Maurice, La taxe locale d'équipement, Conférences d'enseignement supérieur d'administration municipale 12^e session, Paris 30.6.-3.7.1970
- Dethan, Eduard, Les dépenses obligatoires dans les budgets départementaux et communaux, thèse, Paris 1914
- Detton, Hervé, L'administration régionale et locale de la France, Paris 1968
- Devaux, P., La comptabilité publique, Paris 1957
- Duguit, Léon, Les transformations du droit public, Paris 1913
- Traité du droit constitutionnel, Bd.II: La théorie générale de l'Etat, 3.Aufl., Paris 1928
- Duplouty, Jean, Le crédit aux collectivités locales, Paris 1964
- Durrieu, Albert, Finances locales, Départements et communes 1970, S.74 ff.
- Duverger, Maurice, Institutions politiques et droit constitutionnel, Paris 1968
- Eisenmann, Charles, Centralisation et décentralisation, Paris 1948

- Faure, E., Les subventions de l'Etat aux communes, Paris 1954
- Fontaneau, Pierre, La fiscalité européenne, Bd.I, Paris 1969
- Fretin, P., L'autonomie et la tutelle communale, thèse, Paris 1951
- Freville, Yves, Recherches statistiques sur l'économie des finances locales, thèse Bd.I u. II, Rennes 1966
- Gaudemet, Paul-Marie, Précis de finances publiques, tome II: Les ressources publiques, Paris 1967
- Germain, Pierre, Grandeur, décadence et possibilités de renaissance de l'institution communale française, Administration 1966, Nr.59, S.139 ff.
- Giquel, François, La commune, son budget, ses comptes, Paris 1970
- Goubert, Jean, Départements et communes et décentralisation, Revue administrative 1958, S.530ff.
- Gremion, Pierre, Comment briser le cercle vicieux de la centralisation, Correspondance municipale 1968, Nr.92, S.12 ff.
- Groshens, Jean-Claude, Les problèmes actuels de l'administration locale en France, Revue administrative 1967, S.377ff.
- Guerin, M., Quelques aspects de la tutelle administrative, Actualité juridique 1956, S.25 ff.
- Hauriou, André, Droit constitutionnel et institutions politiques, 4.Aufl. Paris 1970
- Hauriou, Maurice, Etude sur la décentralisation, Paris 1892
- Principes de droit public, 2.Aufl., Paris 1916

- Helmreich-Widtmann, Bayerische Gemeindeordnung, 3.Aufl., München 1966
- Henriet, P., Les subventions de l'Etat aux communes, thèse, Paris 1934
- Hourticq, Jean, L'administration et la vie locales, Paris 1967
- Jellinek, Georg, Allgemeine Staatslehre, 11.Aufl. Berlin 1928
- Jèze, Gaston, Les principes généraux du droit administratif, 3.Aufl., Paris 1926
- Kelsen, Hans, Allgemeine Staatslehre, Berlin 1925
- Köttgen, Arnold, Die Aufgaben der Gemeinde, in: HKWP I, S.210 ff.
- Korte, Heinz, Die Aufgabenverteilung zwischen Gemeinde und Staat unter besonderer Berücksichtigung des Solidaritätsprinzips, Diss., Würzburg 1968
- Lainville et Bazoche, Le budget communal, 8.Aufl. Paris 1959
- Lang, Karl, Politische und juristische Selbstverwaltung, Diss., Heidelberg 1937
- Langrod, Georges, Le gouvernement local, Paris 1952
- Lanversin, Jaques de, De la contribution des patentes à la taxe professionnelle, Revue de science financière 1963, S.440
- Laubadère André de Traité élémentaire de droit administratif, 3.Aufl., Bd.I, Paris 1963
- Legendre, Pierre, Histoire de l' administration de 1750 à nos jours, Paris 1968
- Letourneur, Maxime, Les principes généraux du droit dans la jurisprudence du Conseil d'Etat, in: Etudes et documents du Conseil d'Etat 1951, S.19 ff.
- Maspétiol, R. et Laroque, P., La tutelle administrative, 3.Aufl., Paris 1926

- Maunz, Theodor, Deutsches Staatsrecht, 17.Aufl.
München 1969
- Maunz-Dürig Kommentar zum Grundgesetz
- Mignot, Gabriel, Autonomie locale et subventions,
Correspondance municipale 1968,
Nr.92, S.18 ff.
- Montagnier, G., Vingt années d'évolution du
régime communal,
Actualité juridique 1966, S.204 ff.
- Montesquieu, De l'esprit des lois, édition
Gallimard, Paris 1951
- Morgand, Léon, La loi municipale, Kommentar,
12.Aufl., Paris 1963
- Nohlen, Heinz, Wirtschaft und Gemeindefinanzen,
in: Festschrift für Hellmuth
Herker, Duisburg 1963, S.61 ff.
- Peters, Hans, Grenzen der kommunalen Selbst-
verwaltung in Preussen, Berlin
1926
- Roig, Charles, Théorie et réalité de la
décentralisation, Revue fran-
çaise de science politique,
1966, S.455 ff.
- Rousset, Michel, L'idée de puissance publique
en droit administratif, thèse,
Grenoble 1960
- Salmon, Alain, L'intervention de l'autorité
centrale dans l'administration
communale, thèse, Paris 1964
- Sattler, Herbert, Die Bedeutung gemeindlicher
Finanzhoheit für die gemeind-
liche Selbstverwaltung, in:
HKVP III, S.3 ff.
- Scholtissek, Herbert, Verfassungsprobleme zur Ein-
gemeindung, DVBl 1968, S.825 ff.
- Savigny, Jean de, L'Etat contre les communes,
Paris 1971
- Singer, Jean, Traité général des finances
communales et départementales,
Paris 1956

- Singer, Jean, Les travaux des collectivités locales, Bd.I, Paris 1959
- Trotabas, Louis et Cotteret, Jean-Marie, Droit fiscal, Paris 1969
- Tocqueville, Alexis de, De la démocratie en Amérique, 4.Aufl., Brüssel 1937
- Vedel, Georges, Droit administratif, 3.Aufl. Paris 1964
- Vidal, Roger, Code pratique annoté de l'administration communale, 3.Aufl. Paris 1966
- Waline, Marcel, Droit administratif, 9.Aufl. Paris 1963
- Réflexions non conformistes sur le droit des collectivités locales, Revue des finances communales 1967, S. 29 ff.
- Wixforth, Gerd, Die gemeindliche Finanzhoheit und ihre Grenzen, Diss., Münster 1962
- Yrissou, Henri, Les rapports financiers entre l'état et les communes, Vortrag enthalten in: Conférences d'enseignement supérieur d'administration municipale, 12^e session, Paris 30.6.-3.7.1970
- Zippelius, Reinhold, Allgemeine Staatslehre, 2.Aufl., München, 1970

Die französische Gemeindeordnung (Code de l'administration communale) wird im Text nach Artikeln ohne nähere Bezeichnung zitiert.

Die Abkürzung C G J bezeichnet den Code général des impôts.

Erster Teil

Der Begriff der gemeindlichen Selbstverwaltung

1. Der Staatsaufbau

Die "décentralisation territoriale"

Rechtsgrundlage für die territoriale Gliederung des Staatsgebiets der französischen Republik ist Art.72 der Verfassung von 1958. Er erklärt die Gemeinden, die Départements und die überseeischen Gebiete zu Gebietskörperschaften der Republik.

Zu prüfen ist nun, ob es sich bei dieser Gliederung nur um die Bestimmung von staatlichen Verwaltungseinheiten, die den Weisungen der Zentralgewalt unterliegen, oder um selbständige Rechtsträger mit eigener Zuständigkeit im Rahmen der staatlichen Organisation handelt. Diese Frage beantwortet sich aus Art.72 Abs.2 der Verfassung, der den Gebietskörperschaften das Recht gewährt, sich frei durch gewählte Organe zu verwalten; allerdings besteht dieses Recht nicht uneingeschränkt, sondern unter Gesetzesvorbehalt. Den Gemeinden wird damit auf der untersten Ebene der territorialen staatlichen Gliederung unmittelbar durch die Verfassung ein sachlich abgrenzbarer Teil öffentlicher Verwaltung zur selbständigen Wahrnehmung übertragen. Durch staatlichen Organisationsakt also erhalten die Gemeinden die Stellung selbständiger Verwaltungsträger mit eigenen Aufgaben, was die Ausstattung mit eigener Rechtspersönlichkeit bedingt ¹⁾. Dies bedeutet, daß sie nicht nur allgemeine staatliche Aufgaben kraft

1) Auby, S.23 ff.; Detton, S.66

Auftrags erfüllen, sondern eigenverantwortlich wahrzunehmende, die aus ihrem rechtlichen Daseinszweck resultieren ¹⁾.

Diese Unterscheidung ist auch der Ausgangspunkt für die schon von den Art.49 bis 51 des Gesetzes vom 14.12.1789 ²⁾ vorgenommene Trennung in zwei verschiedene, kommunale Funktionsbereiche, nämlich in einen eigenen und in einen übertragenen.

Die ganz h.M. ³⁾ sieht darin die Grundlage für eine "décentralisation territoriale", die für den französischen Staatsaufbau bestimmend ist, auch wenn daneben noch Formen einer zentralistischen Staatsordnung existieren ⁴⁾. Die Unterscheidung von Zentralisation und Dezentralisation der staatlichen Grundordnung beruht auf dem Verhältnis der öffentlichen Gewalt im örtlichen Bereich zur Zentralgewalt. Die Dezentralisation als Ordnungsprinzip der staatlichen Gewalt bedeutet, daß die örtlichen Verwaltungsträger nicht in einem Abhängigkeitsverhältnis zur Zentralgewalt stehen, sondern ihr gegenüber ein gewisses Maß an "autonomie" besitzen ⁵⁾.

1) Malberg, S.182 ff.

2) Danach hat die Gemeinde "deux espèces de fonctions à remplir: les unes propres au pouvoir municipal, les autres propres à l'administration générale de l'Etat et déléguées par elle aux municipalités" (zit.nach Malberg, a.a.O.)

3) Benoît, S.138 ff.; Bonnard, S.320 ff.; Rousset, S.232ff.; Laubadère, Bd.I, S.86 ff.; Vedel, S.492; Eisenmann, S.20 ff.

4) z.B.in Gestalt der "Services extérieurs" (staatliche Behörden auf Gemeinde- und Departementsebene, die den einzelnen Staatsministerien unterstellt sind; dazu Auby, S.95 ff.)

5) Laubadère, a.a.O., "L'idée d'une certaine autonomie locale est la base de la décentralisation". Vgl. dazu auch Jellinek, S.265ff.; Lang, S.45 ff.

Damit wird zugleich die Herkunft der öffentlichen Gewalt als Unterscheidungskriterium und als Merkmal der Dezentralisation abgelehnt ¹⁾. Zwar war in Frankreich in der Revolution i.J. 1789 als Reaktion auf die straf- fe zentralistische Ordnung des Ancien Régime von einer ursprünglichen Herrschaftsgewalt der Gemeinden ausge- gangen und diese als eigener "pouvoir municipal" be- zeichnet worden, der als der staatlichen Gewalt gleich- rangig angesehen wurde. Thouret hatte in der Assemblée Constituante den Begriff vom "pouvoir municipale" ge- prägt und folgendermaßen beschrieben: "qui a sa nature propre et son objet à part avec les pouvoirs natio- naux" ²⁾, wobei unter letzteren die klassischen drei Staatsgewalten zu verstehen sind. Heute wird dagegen die originäre Natur der von den Gemeinden ausgeübten Gewalt als pouvoir municipale abgelehnt. Es wird allgemein die Auffassung ³⁾ vertreten, daß selbst bei weitestgehender Dezentralisation eines Staates dessen Gewalt nur als einheitliche bestehen könne, so daß nicht zwei von einan- der unabhängige öffentliche Gewalten nebeneinander aus- geübt werden könnten, da sonst die staatliche Einheit aufgelöst würde. Unterstaatliche Gebilde könnten immer nur mit Zustimmung des ihnen übergeordneten Staates kraft des von ihm geschaffenen Rechts öffentliche Gewalt wahr- nehmen. Kennzeichnend für die Dezentralisation ist daher nicht die Herkunft der von den Rechtsträgern ausgeübten Herrschaftsgewalt, sondern die Art ihrer Ausübung, näm- lich unabhängig gegenüber der Zentralgewalt.

1) Bonnard, S.327; Duguit, L'Etat, Bd.II, S.679ff.

2) nach Detton, S.13

3) M.Hauriou, Principes de droit public, S.607;
Waline, S.299; Malberg, S.183ff.; Bonnard, S.327;
Duverger, Institutions politiques, S.66 ff.

Die verfassungsrechtliche Erklärung der Gemeinden zu Gebietskörperschaften entspricht geschichtlich gewachsenen soziologischen Gegebenheiten, die damit von der staatlichen Rechtsordnung anerkannt werden. Ihre Ausstattung mit Herrschaftsgewalt ist jedoch allein durch den Staat erfolgt, ihre Ausübung beruht auf Delegation. Obwohl diese Rechtsbefugnis nur Verwaltungstätigkeit, nicht aber auch Rechtsetzung umfaßt, wird das den Gemeinden zustehende Selbstverwaltungsrecht von der ganz herrschenden Lehre ¹⁾, mit "autonomie locale" bezeichnet.

Gegen diese Terminologie wendet sich Malberg ²⁾, der unter "autonomie" nur die von Gliedstaaten innerhalb eines Bundesstaates ausgeübte Staatsgewalt verstanden wissen will. Die von den Gemeinden eigenverantwortlich ausgeübte Herrschaftsgewalt bezeichnet er dagegen in Anlehnung an den deutschen Begriff mit "self-administration", ohne dabei aber den Begriffsinhalt über die reine Verwaltungstätigkeit hinaus, zur Rechtssetzung hin, zu erweitern.

Die Bedeutung der Dezentralisation

Ihre Bedeutung für den Staatszweck und damit zugleich ihre Rechtfertigung erhält die Dezentralisation aus politischen und aus verwaltungstechnischen Gründen. Nach Auffassung der Lehre ³⁾ sei in einem Staat, in dem das demokratische Prinzip zur staatlichen Grundordnung gehört, die Dezentralisation der Verwaltung nicht nur zweckmäßig, sondern unverzichtbar. Die Dezentralisation

1) Laubadère, a.a.O.; Bénéoit, S.130; Auby, S.80

2) S.170

3) M.Hauriou, S.10; vgl. Vedel, S.484; Bonnard, S.336 ff.; Laubadère, Bd.II, S.9; aA. Langrod, S.224 ff.

sei nämlich unmittelbar Ausdruck der demokratischen Idee ¹⁾. Denn erst durch die Übertragung der Entscheidungsgewalt auf örtliche Organe sei das Volk in der Lage, an der örtlichen Verwaltung wirksam teilzunehmen und seine Kontrollgewalt auszuüben. Wegen seiner Überschaubarkeit bilde der örtliche Bereich einen starken Anreiz auf die Gemeindebürger, sich mit den gemeindlichen Angelegenheiten zu beschäftigen und mitverantwortlich an ihrer Entscheidung teilzunehmen. Die staatspolitische Bedeutung der Dezentralisierung liege darin, "Schule der Demokratie" zu sein ²⁾. In verwaltungstechnischer Hinsicht soll die Dezentralisation eine optimale Bedürfnisbefriedigung entsprechend der lokalen Verschiedenartigkeit bewirken. Daß die Dezentralisation dazu in besonderem Maße geeignet ist, beruht auf der Erfahrung, daß eine bürgernahe Verwaltung wegen ihrer Vertrautheit mit den örtlichen Angelegenheiten, der besseren Kenntnis der gemeindlichen Bedürfnisse und vor allem wegen ihres unmittelbaren Kontaktes zu den Gemeindebürgern, denen gegenüber sie auch verantwortlich ist, bei weitem besser geeignet ist, die öffentlichen Aufgaben im gemeindlichen Bereich zu erfüllen als eine zentralistische Einheitsverwaltung. Sehr klar kommt dies in einem Wort Napoleons III. zum Ausdruck: "On peut gouverner de loin, mais on n'administre bien que de près" ³⁾. Darüberhinaus stellt die Gliederung des Staates in mehrere Entscheidungszentren zugleich eine Form der Gewaltenteilung dar ⁴⁾. Die territoriale Aufteilung und die

1) Bonnard, a.a.O., bezeichnet die décentralisation territoriale als "la démocratie appliquée à l'administration locale"; so auch Auby, S.81

2) Tocqueville I, Kap.4; Bord, S.446; Dawson, S.524

3) Detton, S.9

4) Tocqueville, Buch I, Kap.5; Savigny, S.106 ff.; vgl. auch Korte, S.43

Verlagerung von Entscheidungsgewalt auf selbständige örtliche Träger unterbindet Machtkonzentrationen bei den Zentralorganen und wirkt dadurch einem Machtmißbrauch entgegen ¹⁾. Die Dezentralisation ist damit von wesentlicher Bedeutung für den politischen Liberalismus und, nach der Meinung Haurious ²⁾, Voraussetzung für die Entfaltung der "libertés locales".

1) Montesquieu, Buch XI, Kap. 4

2) M. Hauriou, S. 22; Principes de droit public, S. 607

2. Die Eigenverantwortung als Kern der autonomie locale

Um ihre rechtliche Selbständigkeit zu verwirklichen, bedürfen die Gemeinden der rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeit zu eigenverantwortlichem Handeln, das nur dort gegeben ist, wo eine eigene Zuständigkeit besteht und wo im Rahmen dieser Zuständigkeit eine freie Entscheidung hinsichtlich des "Ob" und des "Wie" möglich ist. Die kommunale Eigenverantwortung setzt also eine Teilung der Verantwortung ¹⁾ bei der Wahrnehmung der öffentlichen Angelegenheiten zwischen Staat und Gemeinden voraus, wobei sich die von den Gemeinden zu tragende Verantwortung sachlich nur aus deren Zweck, als örtliche Gebietskörperschaft den Bedürfnissen der örtlichen Gemeinschaft zu genügen, bestimmen kann. Die Gemeinden müssen daher in ihrem Zuständigkeitsbereich, wie er sich aus der administrativen Gliederung ergibt, nach ihren Vorstellungen frei entscheiden können. Dies bedeutet, daß die gemeindliche Handlungsfreiheit bei der alleinigen Wahrnehmung gemeindlicher Interessen nicht von staatlichen Sachentscheidungen beeinflußt werden, oder ihnen unterworfen sein kann. Ansonsten würden die Gemeinden nicht mehr eigenverantwortlich, sondern nur als Vollzugsorgane des Staates tätig sein. Von der eigenverantwortlich auszuübenden Entscheidungsgewalt der Gemeinden hängt es also ab, ob und in welchem Umfang eine autonomie locale besteht ²⁾.

Eigenverantwortliches Handeln setzt also in rechtlicher Hinsicht einen eigenen, gemeindlichen Zuständigkeitsbe-

1) Rousset, S.232
Benoit, S.140; Maspétiol et Laroque, S.266; Legendre, S.123

2) Waline, S.303; M.Hauriou, S.15

reich voraus; darüberhinaus bedarf es in tatsächlicher Hinsicht dazu eigener, gemeindlicher Organe und eines eigenen gemeindlichen Finanzwesens ¹⁾.

Die Angelegenheiten der Gemeinde

Die Bestimmung eines eigenen, gemeindlichen Zuständigkeitsbereiches ist nur möglich, wenn sich die örtlichen Angelegenheiten von den staatlichen mit hinreichender Sicherheit abgrenzen lassen. Die positive Rechtsordnung geht zwar von einer generellen Teilung zwischen örtlichen und überörtlichen Aufgaben aus; versucht man aber den Begriff "Angelegenheiten der Gemeinde" zu erfassen, so zeigt sich, daß sein Inhalt weder in der Verfassung, die nur von einem Sich-frei-verwalten spricht, noch in der Gemeindeordnung, wo sich Art.40 auf die Feststellung beschränkt: "Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune", genauer bestimmt wird. Der Gesetzgeber hat also darauf verzichtet, durch eine enumerative Aufzählung der Zuständigkeiten die gemeindlichen Aufgaben festzulegen; vielmehr bedient er sich einer Generalklausel, die die Allzuständigkeit der Gemeinden für örtliche Angelegenheiten zum Grundprinzip der Verwaltung macht. Nach der Auffassung von Laubadère ²⁾ entspreche dieses Verfahren allein den Grundsätzen der Dezentralisation, die eine echte Verantwortungsteilung nach sachlichen Merkmalen zur Grundlage habe, so daß Ermessenserwägungen dabei auszuschließen hätten.

1) Laubadère, Bd.I, S.142

2) Vgl.S.113; Maspétiol et Laroque, S.268

Rahmen einer Einzelfallbewertung erfolgen kann.

Bei der Konkretisierung des Begriffs "örtliche Angelegenheit" gilt es daher nicht nur, die Art des jeweils bestehenden Interesses zu bestimmen, sondern darüberhinaus auch die jeweilige Situation einer Gemeinde, die über die Einordnung einer bestimmten Aufgabe mitentscheidet, zu berücksichtigen ¹⁾. Die daraus für eine allgemeine Inhaltsbestimmung sich ergebenden Schwierigkeiten werden von einem Teil der Literatur nicht so sehr in der objektiven Verschiedenartigkeit der einzelnen Gemeinden, sondern oft nur als Folge vom jeweils ausgeübten Ermessen, das von den staatlichen Zentralorganen enger oder weiter gehandhabt werden und damit zu einer engeren oder weiteren Auslegung des Begriffs führen können, gesehen ²⁾. So stellte schon Jellinek ³⁾ fest: "Für die so durch Gemeinden geübte Selbstverwaltung lassen sich ihrem Inhalte nach a priori keine festen Schranken ziehen, da der Begriff der lokalen Interessen ein flüssiger, vielfach dem Ermessen unterworfen ist". Diese Kritik betrifft zunächst nur die Qualität des Unterscheidungskriteriums in subjektiver Hinsicht.

Darüberhinaus wird aber auch die Möglichkeit, zwischen gemeindlichen und übergemeindlichen Angelegenheiten zu

Forts.Fußn.2,S.9)

tion des lois générales et les rapports du peuple avec les étrangers. D'autres intérêts sont spéciaux à certaines parties de la nation, tels, par exemple, que les entreprises communales".

3) Laubadère, Bd.I, S.86; Bonnard, S.331 ff.

1) Maspétiol et Laroque, S.75 ff.; Legendre, S.123

2) Bonnard, S.333

3) Jellinek, S.646

unterscheiden, überhaupt in Zweifel gezogen ¹⁾. Denn es muß auch berücksichtigt werden, daß die Annahme eines bestimmten Interesses nicht nur von den subjektiven Wertungen der gerade Betroffenen abhängt, sondern auch von objektiven Umständen, wie sie sich aus den der zeitlichen Entwicklung unterworfenen demographischen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen ergeben. Dies gilt gerade für den Begriff des Gemeinwohls, das nicht eine statische Größe mit einem unveränderlichen Inhalt darstellt, sondern dessen Verständnis sich entsprechend den, einer bestimmten Zeit und gesellschaftlichen Ordnung eigenen, politischen, wirtschaftlichen und sozialen Bedürfnissen wandelt ²⁾.

So hat sich seit dem Ende des 19. Jahrhunderts der Ruf nach einem Eingreifen der öffentlichen Hand zur Verbesserung der menschlichen Daseinsbedingungen ständig verstärkt und an die staatliche Gemeinschaft wurden immer weiterreichende Forderungen herangetragen. Dies gilt besonders für die Gemeinden, die für den Bürger die ihm am nächsten stehende Gemeinschaftsinstitution sind und an die er sich daher zuerst wendet. Die Gemeinden können sich heute nicht mehr damit begnügen, in der Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung ihre Hauptaufgabe zu sehen, sondern sie müssen sich in immer stärkerem Maße dem Gebiet der Leistungsverwaltung zuwenden, das mit seinen Anforderungen bei Planung und Durchführung der Aufgaben - gerade im Bereich der Gemeinschaftseinrichtungen, der Stadtentwicklung oder des Verkehrswesens - die administrativen und finanziellen lokalen Kräfte oft überbelastet ³⁾.

1) Roig, S.447 ff.

2) Bernard, S.22 ff.; Waline, Revue des finances communales 1967, S.29 ff.

3) Bénéoit, S.156 ff.; Scholtissek, DVBl 1968, S.825

Roig ¹⁾ ist daher der Meinung, daß eine Trennung zwischen "affaires locales" und "affaires nationales" auf Grund ihrer Sachnatur nicht mehr sinnvoll oder auch nur möglich sei. Denn in unserer heutigen Industriegesellschaft mit ihren starken Verflechtungen entbehre eine derartige Unterscheidung, die noch von der Struktur einer geschlossenen, traditionellen Gesellschaft geprägt sei, ihrer sachlichen Grundlage, da alle öffentlichen Aufgaben von einiger Wichtigkeit neben der örtlichen auch eine nationale Bedeutung hätten.

Die eigenen Organe der Gemeinde

Von einem großen Teil der französischen Lehre ²⁾ werden eigene, von der Zentralgewalt unabhängige Gemeindeorgane als das entscheidende Merkmal der autonomie locale und damit gleichzeitig als das eigentliche Abgrenzungskriterium für die Dezentralisation angesehen. Ein gewisser Streit ist allerdings um die Art der Organbestellung - ob durch Wahl oder Ernennung -, die, um den Erfordernissen der Dezentralisation zu genügen, notwendig sei, entbrannt.

So betont M.Hauriou ³⁾, daß nur das Hervorgehen der örtlichen Gewaltträger aus Wahlen die Garantie für deren Eigenständigkeit bilden könne. Mangle es an dieser Art der Organbestellung, dann handle es sich immer um eine zentralistische Verwaltung, selbst wenn ein eigener Aufgabenbereich bestünde; andererseits genüge die

1) a.a.O.; so auch mit Einschränkungen Dawson, S.524 ff.

2) Auby, S.81; Berthélemy, S.89; Hauriou, S.8 ff.; Duguít, L'Etat, Bd.II, S.654; Bonnard, S.330; Laubadère, Bd.I, 86 ff.; Langrod, S.229 ff.; Vedel, S.486; Singer, Revue administrative, 1958, S.414

3) Hauriou, a.a.O.

Wahl der Organe für das Vorliegen von Dezentralisation selbst dann, wenn die eigene Entscheidungsgewalt der Gebietskörperschaft wegen unzureichender Kompetenzen oder durch eine umfassende Staatsaufsicht stark beschränkt sei, wie dies beispielsweise bei den conseils généraux von 1833 bis 1866 der Fall gewesen war ¹⁾.

Denn die Dezentralisation stelle letztlich nichts anderes als die möglichst direkte Beteiligung der Bürger an der öffentlichen Verwaltung dar. Zwar nehme im demokratischen Staat das Volk schon an der obersten Regierungsgewalt über die parlamentarische Kontrolle teil; diese Kontrolle sei aber zu hoch angesiedelt, um in Einzelheiten auch der örtlichen Verwaltung eindringen zu können. Die Dezentralisation sei daher das gegebene Mittel, um die Kontrolle des Souveräns den Entscheidungsorganen anzunähern und ihr dadurch unmittelbare Wirksamkeit zu verleihen. Nur eine so verstandene Dezentralisation ermögliche eine konsequente Entwicklung des demokratischen Prinzips, das zu einem wesentlichen Teil vom Kontrollgedanken bestimmt sei. Auch Berthélemy und Duguit vertreten die Ansicht, daß es für die Dezentralisation auf die Art der Bestellung der örtlichen Organe ankomme; würden sie gewählt, dann läge Dezentralisation vor, denn mit diesem Begriff werde die Möglichkeit einer örtlichen Gemeinschaft, sich selbst zu verwalten, ausgedrückt, was nur dann gewährleistet sei, wenn sie durch selbst gegebene, vom staatlichen Willen unabhängige Organe handeln könnte. Würden dagegen die örtlichen Organe vom Staat ernannt, dann sei lediglich eine Dekonzentration der Verwaltung gegeben.

Demgegenüber stellt vor allem Langrod ²⁾ fest, daß die Art

1) Gesetz vom 22.6.1833 und vom 10.5.1838

2) S.230 ff.

der Organbestellung kein spezifisches Unterscheidungskriterium und keinesfalls ausschlaggebend für den Gedanken einer örtlichen dezentralisierten Verwaltung sei; vielmehr sei diese mit jeder Art, örtliche Organe zu schaffen, vereinbar. Nach Langrod, der der Dezentralisation selbst keinen Eigenwert beimißt, scheine zwar der Gedanke der Wahl dem politischen Liberalismus zu dienen, keineswegs sei er aber einer guten örtlichen Verwaltung besonders förderlich, da hierdurch das politische Element überbetont würde. Denn der durch Wahlen hervorgerufene Wechsel der Repräsentanten gefährde die Kontinuität in der Verwaltung und trage auch die Gefahr einer Horizontverengung auf nur örtliche Interessen unter Außerachtlassung des Gemeininteresses in sich, was schließlich zu einer Kirchturmspolitik führen würde. Aus Gründen des Gemeinwohls sei daher eine Ernennung der örtlichen Verwaltungsorgane vorzuziehen.

Was die Standpunkte von Hauriou und Langrod betrifft, so verkörpern sie Extreme, die beide dem Wesen der autonomie locale, gemessen am für sie maßgeblichen Merkmal der Eigenverantwortung, nicht gerecht werden. So berücksichtigt Hauriou bei seiner Bewertung der Wahl der Organe zu wenig die Bedeutung ihrer sachlichen Kompetenz und den daraus resultierenden rechtlichen Umfang der autonomie locale. Noch weniger kann jedoch die Meinung Langrods befriedigen, da sie die sachlichen Interventionsmöglichkeiten des Staates bei einer Bestellung durch Ernennung außer Acht läßt; eine echte Unabhängigkeit der örtlichen Organe scheint äußerst zweifelhaft zu sein ¹⁾. Denn für eine Entscheidungsfreiheit gegenüber der Zentralgewalt ist die Wahl der Entscheidungsträger der einzige Garant, daß Einflüsse nur soweit als nur möglich ausgeschlossen bleiben.

1) Gremion, S.13 ff.

Es ist daher auch Vedel insoweit zu widersprechen, als er die Bestellung der dezentralisierten Entscheidungsorgane mittels Wahl nur als "la technique par excellence" anerkennt, im übrigen aber auch die Ernennung als Möglichkeit der Organbestellung für zulässig hält. Es handle sich dann zwar um eine weniger vollkommene Dezentralisation, was aber mit ihrem Prinzip selbst nicht unvereinbar sei, da dieses nur die Weisungsgewalt der Zentralinstanzen ausschließe.

Über die schon zur Auffassung von Langrod gemachten Einwände hinaus ist zu bemerken, daß die Gemeindeorgane bei ihrer Tätigkeit Staatsgewalt ausüben, was in einem demokratischen Staat der demokratischen Legitimation bedarf ¹⁾. Bei selbständigen Entscheidungsträgern kann sie nur in der Wahl durch die repräsentierte Gemeinschaft liegen. Denn eine eigenständig ausgeübte Gewalt bedingt die unmittelbare Verantwortung gegenüber dem Volk als dem Souverän ²⁾.

Auby ³⁾ hebt daher zu Recht hervor, daß erst die "décentralisation territoriale" den Bürgern eine Teilnahme an der Führung der örtlichen Angelegenheiten, dank der unmittelbaren Kontrolle ihrer Organe, ermöglicht. Er bezeichnet die Dezentralisation somit folgerichtig als "la démocratie appliquée à l'administration". Ebenso ist für Laubadère ⁴⁾ das Wahlsystem das in einer Demokratie logische und notwendige Verfahren zur Bestellung von Gemeindeorganen; denn die Demokratie kennzeichnete sich durch eine über sich selbst herrschende, an-

1) M. Hauriou, a.a.O.; Freville, Bd. II, S. 215

2) Vgl. auch Scheuner, S. 158

3) a.a.O.

4) a.a.O.

statt einer von außen beherrschten Gesellschaft. Dies gelte auch für die Gemeinden als der untersten Stufe der Verwaltung im Staate.

Das gemeindliche Finanzwesen

"Die Handlungsfähigkeit der Gemeinden beschränkt sich in Wirklichkeit durch die Schwäche ihrer Finanzmittel"¹⁾. Dieser Satz zeigt die Bedeutung der faktischen Komponente der autonomie locale auf, wonach ihr Umfang letztlich von der kommunalen Finanzausstattung abhängt. Sehr klar sagt dies auch Delouvrier²⁾: "Oft ist es der Finanzier, der zum wahren Gestalter einer Stadt wird, indem er mehr oder weniger bewußt seinen Willen denen, die als Architekten, Planungs- oder Verwaltungsbeamte zur Gestaltung eigentlich berufen sind, auferlegt". Auf Grund der autonomie locale üben die Gemeinden allgemeine Hoheitsgewalt aus, um die öffentlichen Aufgaben in Form von Selbstverwaltungs- oder übertragenen Aufgaben durchzuführen. Diese Tätigkeit erschöpft sich jedoch nicht im Entscheiden, sondern hat auch das Vollziehen zum Gegenstand, was einer finanziellen Absicherung bedarf. Die Dezentralisation von Hoheitsgewalt muß daher logischerweise auch die Dezentralisation der entsprechenden Finanzhoheit umfassen³⁾. Die Literatur geht einhellig davon aus, daß das Maß der Dezentralisation entscheidend vom pouvoir financier abhängt⁴⁾.

1) Groshens, S.377

2) Delouvrier nach Bernard, S.299

3) Freville, Bd.I, S.7

4) Bénéoit, S.164 ff.; Laubadère, Bd.II, S.116; Duverger, S.507 ff.; Freville a.a.O.; Boulouis, S.1; Gaudemet, Bd.I, S.163

Gaudemet und Boulouis sehen in ihm sogar den Hauptgaranten für die autonomie locale, mehr noch als in der eigentlichen Sachkompetenz der Gemeinden ¹⁾. Denn diese kann nur dann erst wirksam werden, wenn auch die notwendigen Mittel für die Realisierung der Sachentscheidung zur Verfügung stehen. Die gestaltende Tätigkeit im Rahmen der autonomie locale setzt daher die Finanzhoheit voraus, die nach der Meinung Vedels ²⁾ eine so wichtige Bedingung dafür sei, daß sich in ihr die Dezentralisation konkretisiere. Es ist demnach das gemeindliche Finanzwesen, das über Bestehen oder Nichtbestehen, bzw. den tatsächlichen Umfang der autonomie locale entscheidet, weil die Handlungsfähigkeit der Gemeinden in Wirklichkeit von der Beschaffenheit der Finanzmittel abhängt.

1) Gaudemet, a.a.O.; Boulouis, a.a.O.

2) Vedel, S.486

3. Die Kommunalaufsicht, Einschränkung oder Korrelat der autonomie locale ?

Die Gemeinde ist Glied des Staates und hat als solches wichtige öffentliche Aufgaben zu erfüllen ¹⁾. Sie muß also, obwohl sie das Recht zur Eigenverwaltung und damit auch ein Eigenleben genießt, als Teil des Staates an die gesamtstaatliche Ordnung gebunden sein. Denn es ist kein einheitliches, staatliches Gebilde vorstellbar, das völlig "dezentralisiert" ohne gemeinsame Ordnung und ohne Zentralgewalt als ein Staat existieren könnte ²⁾.

In logischer Konsequenz ergibt sich daraus auch die Ablehnung eines eigenen "pouvoir municipal" für die Gemeinden, der seiner Natur nach gleichberechtigt neben der staatlichen Gewalt stünde ³⁾ und von dieser somit auch nicht kontrolliert werden könnte.

Vielmehr liegt es im Wesen der Dezentralisation, daß auch die im Rahmen einer Selbstverwaltung bestehenden eigenverantwortlichen Gestaltungsrechte der staatlichen Gewalt untergeordnet bleiben müssen. Denn nur so kann sichergestellt werden, daß sich die Selbstverwaltungsträger, wie umfassend ihre Rechte auch sein mögen, in das Staatsganze einordnen.

MASPETIOL und LAROQUE ⁴⁾ kennzeichnen diese Beziehung

1) Detton, S.66

2) Waline, S.297

3) Malberg, S.185

4) "La tutelle administrative est une institution de liberté; dans un Etat unitaire la décentralisation ne va pas sans tutelle ni la tutelle sans décentralisation" , S.9

von Dezentralisation und Aufsichtsgewalt als zwar gegensätzliche Prinzipien, die sich aber gegenseitig bedingen würden. Über die generelle Notwendigkeit einer staatlichen Aufsicht als Gegenpol zur autonomie locale besteht deshalb kein Zweifel, vielmehr betrachtet die allg.M. ¹⁾ die Staatsaufsicht als integrierenden Bestandteil der Dezentralisation, da die Einheit der Staatsordnung eine Überwachung aller selbständigen Rechtsträger, die zur Erfüllung öffentlicher Funktionen Hoheitsgewalt ausüben, gebiete.

Im Ergebnis ist daher festzuhalten, daß die Kommunalaufsicht als solche keine Einschränkung der autonomie locale darstellen kann, sondern diese wesensnotwendig ergänzt.

Die positiv-rechtliche Bestätigung der staatlichen Aufsichtsgewalt findet sich in der Verfassung selbst, wo Art.72 Abs.3 die Zuständigkeit für den contrôle administratif regelt.

Die Frage nach dem Verhältnis von autonomie locale und Kommunalaufsicht betrifft nicht nur deren Zulässigkeit als solche, sondern vor allem auch den Umfang ihrer Ausübung. Denn gerade hiervon hängt der Grad und die Bedeutung der autonomie locale entscheidend ab. Auch insoweit kann sich die Antwort nur aus dem Zweck staatlicher Aufsicht als Bestandteil der Dezentralisation ergeben.

1) Duguit, *Les transformations du droit public*, S.18; Malberg S.188; Fretin, S.15; Bonnard, S.334; M.Hauriou, *Principes de droit public*, S.143; s.auch Kötting, S.218 ff.

Obwohl die Mehrzahl der Autoren ¹⁾ diesen Zweck hauptsächlich in der Wahrung und dem Schutz des Allgemeininteresses sehen, findet sich daneben auch das gemeindliche Eigeninteresse ²⁾ als Begründung. So spricht MORGAND ³⁾ von der "nécessité de sauvegarder les droits de l'Etat et celle d'empêcher un conseil municipal de compromettre gravement, pour l'avenir, les intérêts de la commune". Es ist somit nicht zu verkennen, daß das französische Aufsichtsrecht in seiner Ausgestaltung immer noch vom Gedanken einer staatlichen Kuratel beeinflusst ist ⁴⁾. Maßgebend dafür ist das traditionelle Verständnis der Beziehung von Staat und Gemeinden, wonach diese auf Grund einer umfassenden staatlichen Kontrolle im wesentlichen Vollzugsorgane der Zentralgewalt waren. Aus diesem Denken, das in der Staatsaufsicht vorwiegend ein Mittel zur Durchsetzung des recht verstandenen gemeindlichen Eigeninteresses ⁵⁾ sah, erwuchs die Bestimmung dieser Aufsicht als einer "tutelle", was begrifflich die Unmündigkeit der Gemeinde, die daher unter einer staatlichen Vorherrschaft zu stehen hat, voraussetzt. Zwar wird heute eine derartige Qualifikation der Kommunalaufsicht abgelehnt und auch terminologisch durch Ersetzung der Bezeichnung "tutelle" durch "contrôle"

1) Bernard, S.237 ff.; Bouffard, S.11; Maspétiol et Laroque, S.10, definieren die Kommunalaufsicht: "L'ensemble des pouvoirs limités accordés par la Loi à une autorité supérieure sur les agents décentralisés et sur leurs actes dans un but de protection de l'intérêt général".

2) Laubadère, Bd.I, S.89; Morgand, Art.40, Anm. 236

3) a.a.O.

4) Legendre, S.142 ff.; Bonnard, S.339

5) Vgl.auch Peters, S.221

zum Ausdruck gebracht ¹⁾; auch die Verfassung von 1958 spricht in Art.72, Abs.3 ausdrücklich von einem "contrôle administratif". Dennoch beschränkt sich die staatliche Überwachung nicht auf eine Rechtskontrolle im eigenen Wirkungskreis der Gemeinden, sondern umfaßt für bestimmte Gebiete auch eine Sachkontrolle.

Immerhin war bei der Ausarbeitung der Verfassung von 1946 eine ausdrückliche Beschränkung der Kommunalaufsicht auf eine reine Rechtsaufsicht im eigenen Aufgabenbereich der Gemeinden ins Auge gefaßt worden ²⁾. In den Verfassungstexten von 1946 und 1958 wurde jedoch auf eine derartige Beschränkung der Kommunalaufsicht verzichtet ³⁾.

Die h.M. geht daher davon aus, daß die Kommunalaufsicht, der das gesamte Handeln der Gemeinden unterliegt, eine Rechtmäßigkeits- und "ausnahmsweise" auch eine Zweckmäßigkeitskontrolle umfasse. Dies bedeute jedoch kein allgemeines Weisungsrecht, da im Gegensatz zu diesem die Kontrollgewalt nicht auf einer allgemeinen Vermutung ⁴⁾ aus der staatlichen Organisationsgewalt beruhe, sondern auf ausdrücklicher gesetzlicher Anordnung und unter Beschränkung auf die dort gewährten Befugnisse.

1) Leenhardt erklärte bei der Diskussion des Verfassungsentwurfs: "La notion de contrôle administratif, qui remplace la notion ancienne de tutelle administrative montre notre volonté de restreindre ainsi l'action des représentants de l'autorité centrale au strict nécessaire, et de réagir contre la tendance à s'immiscer jusque dans les détails de la vie administrative locale". (Journale officiel, 1946, S.1918)

2) "Un contrôle administratif pourra donc être assuré sur les collectivités locales; mais en ce qui concerne le domaine propre laissé aux collectivités locales, il devra se borner à s'apposer à la violation de la loi." (Journal officiel 1946, S.1915)

3) Bouffard, S.15; Salmon, S.54 ff.

Forts.Fußn. S.22)

Die Notwendigkeit einer gesetzlichen Fundierung folgt unmittelbar aus Art. 34 der Verfassung von 1958, der vorschreibt, daß die Grundprinzipien "de la libre administration des collectivités locales" durch Gesetz zu bestimmen seien.

Ihren Niederschlag findet diese verfassungsrechtliche Anordnung vor allem in der Gemeindeordnung, wonach die Kommunalaufsicht in zwei Kontrollarten, nämlich eine Präventiv- und eine Repressivkontrolle zerfällt; beide unterscheiden sich nicht nur verfahrensmäßig von einander, sondern vor allem materiell infolge der verschieden ausgestalteten Befugnisse. Im wesentlichen handelt es sich dabei um den "pouvoir de l'annulation" und den "pouvoir de l'approbation préalable".

Ersterer erstreckt sich auf alle gemeindlichen Entscheidungen und berechtigt die Aufsichtsbehörde unter den in Art.42 und 43 genannten Voraussetzungen, vor allem bei Gesetzesverstoß und bei Überschreitung des gemeindlichen Aufgabenbereichs, sie für nichtig zu erklären, bzw. ihre Nichtigkeit festzustellen. Kennzeichnend für diese Aufsichtsmaßnahmen ist, daß sie nur bei Rechtsverletzungen ergriffen werden können.

Im Gegensatz dazu liegt dem Aufsichtsmittel der "vorherigen Zustimmung" eine Rechts- und Zweckmäßigkeitsprüfung ¹⁾ zugrunde, die als Vorwegkontrolle echte Wirksamkeitsvoraussetzung für die gemeindliche Entscheidung ist. Allerdings ist diese Kontrollart nach der Gemein-

Forts.FuBn.S. 21)

4) Laubadère, Bd.I, S.92:"La tutelle ne se présume pas; elle n'existe que dans les limites où la loi l'a organisée"; Maspétiol et Laroque, S.275 ff.; 280

1) so die allgemeine Meinung (Vidal, Art.47, Anm.3)

deordnung auf einen, in Art. 47 und 48 erschöpfend aufgezählten Kreis von Gemeindeentscheidungen beschränkt; alle anderen sind dagegen zustimmungsfrei und 15 Tage nach Niederlegung bei der Präfektur vollziehbar (Art.46). Die Verweigerung der Zustimmung braucht grundsätzlich nicht begründet zu werden ¹⁾.

Gegen die von der h.M.vertretene Auffassung, daß die Präventivkontrolle eine Rechts- und Zweckmäßigkeitsüberprüfung umfasse, wendet sich Eisenmann ²⁾, da sie begrifflich Gegensätzliches, nämlich Kontrolle und Ermessen vermenge. Der Inhalt der Aufsichtsgewalt könne nur aus dem Begriff "Contrôle administratif" selbst gewonnen werden. Danach könne Kontrollgewalt nur das Ergebnis von Schlußfolgerungen auf Grund einer Überprüfungstätigkeit umfassen. Denn Kontrolle sei ihrem Wesen nach die Feststellung, ob ein Gegenstand mit etwas Vorgegebenem (Norm) übereinstimme oder nicht. Der Kontrollakt selbst setze nur eine Kontrollnorm voraus, an der eine Maßnahme oder Entscheidung gemessen werde. Das Ergebnis dieser Konformitätsprüfung, das sich in einem Ja oder Nein niederschlage, sei die Kontrollentscheidung, die niemals eine freie, sondern immer nur eine gebundene sei, so daß bei Rechtmäßigkeit nur Zustimmung, bei Rechtswidrigkeit dagegen nur Ablehnung erfolgen könne.

Bei der Zweckmäßigkeitsprüfung hingegen entfalle eine derartige strenge Bindung; denn die Feststellung, daß eine Maßnahme zweckmäßig sei, kann nicht anhand eines bestimmten, gegebenen Modells als Konformitätsfeststel-

1) Bouffard, S.53

2) S.164 ff.

lung erfolgen, sondern nur aus Schätzungen auf Grund subjektiver Wertbegriffe, die jedoch injustiziabel seien ¹⁾.

Wegen dieses Wesensunterschieds zwischen der Kontrollgewalt (*pouvoir de contrôle*) als einer gebundenen und der Ermessensgewalt (*pouvoir discrétionnaire*) als einer freien würden sich diese beiden Gewalten gegenseitig ausschließen; unter dem seiner Natur nach einheitlichem Begriff der Kommunalaufsicht könne daher nur eine Gewalt, nämlich Rechtskontrolle, verstanden werden.

Es ist zweifelhaft, ob der von Eisenmann eingeschlagene Weg zur inhaltlichen Bestimmung der Präventivkontrolle im Hinblick auf das Ziel der Kommunalaufsicht gangbar ist. Da die Staatsaufsicht nicht Selbstzweck ist, können ihre nähere Bestimmung und ihre Grenzen nur in ihrem eigentlichen Zweck, das Gemeinwohl verwirklichen zu helfen, was ja Aufgabe allen staatlichen Handelns ist, gesucht werden. Als originärer Inhaber aller Herrschaftsgewalt und wegen seiner Verantwortung für das gesamte Staatsgebiet muß der Staat so viel an Eingriffsrechten gegenüber den dezentralisierten Trägern von Teilverantwortung im Rahmen der gebietskörperschaftlichen Gliederung besitzen, als zur Verwirklichung des Gemeinwohles erforderlich ist.

Dies hat zunächst zur Folge, daß der Staat die Einhaltung der von ihm geschaffenen Rechtsordnung durch die Gemeinden bei ihrer eigenverantwortlichen Tätigkeit überwachen und sicherstellen muß. Denn wie schon dargelegt, erfüllen zwar die Gemeinden ihre Angelegenheiten

1) Vgl. dazu Duverger, der auch hier von einer Konformitätsprüfung spricht: "le contrôle pour inopportunité vérifie la conformité aux faits et non la conformité au droit" (*Institutions politiques*, S.178).

eigenverantwortlich, sie üben aber dazu nicht eigene, originäre Herrschaftsgewalt aus, sondern staatliche, wie sie ihnen auf Grund und im Rahmen staatlicher Erlaubnis mittels der Gesetze überlassen ist ¹⁾. Die Einhaltung dieser Bestimmungen ist Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit gemeindlichen Handelns und unterliegt daher der Überprüfung durch die Rechtsaufsicht, die als Aufsichtsmittel über den "pouvoir d'annulation" und bei bestimmten Entscheidungen auch über den "pouvoir d'approbation préalable" verfügt ²⁾.

Soweit die staatliche Aufsicht also auf eine Rechtskontrolle beschränkt bleibt, kann sie nicht in autonome Rechte der Gemeinden eingreifen, da sich die autonomie locale selbst nur in den Grenzen der staatlichen Rechtsordnung und denen ihrer eigenen Bestimmung entfalten kann.

Hinsichtlich der Zweckmäßigkeitskontrolle durch die Kommunalaufsicht ist dagegen zunächst festzustellen, daß die für die autonomie locale so entscheidende Eigenverantwortung ³⁾ bei der Erfüllung von Gemeindeangelegenheiten ein staatliches Weisungsrecht ausschließt. Denn autonome Verwaltung ist weisungsfreie Verwaltung und läßt für ein allgemeines Weisungsrecht des Staates insoweit keinen Raum. ⁴⁾

1) Malberg, S.176

2) Bouffard, S.16

3) Vgl.S. 7

4) Vgl.Maunz-Dürig, Art.28, RN 31 (für das deutsche Recht)

Dennoch ist es unbestritten, daß die staatlichen Aufsichtsrechte nicht allein auf eine Rechtsaufsicht gegenüber den Gemeinden beschränkt sind, sondern auch das Recht zur Sachintervention betreffen.

Die innere Berechtigung eines derartigen Weisungsrechtes kann auf Grund der Forderung nach Eigenverantwortung der Gemeinden nur darin bestehen, daß es sich um Tätigkeitsbereiche handelt, die nicht von der autonomie locale unmittelbar umfaßt werden und daher auch nicht in den eigenen Kompetenzbereich der Gemeinden gehören. Dies ist immer dann der Fall, wenn der Staat, kraft seiner Organisationsgewalt, öffentliche Aufgaben, die nicht wesensmäßig kommunale Angelegenheiten sind, den Gemeinden aus Zweckmäßigkeitsgründen zur Erledigung überträgt ¹⁾. Die Kompetenz zur Wahrnehmung dieser Aufgaben ergibt sich dann nicht aus der autonomie locale, so daß für die Erfüllung auch nicht die Grundsätze der Eigenverantwortung und Entscheidungsfreiheit maßgebend sein können, sondern vielmehr der Staat als Auftraggeber auf die Art der Erfüllung Einfluß nehmen können muß.

Greift also der Staat in diesem Fall abändernd in die von der Gemeinde getroffenen Entscheidungen mittels Weisung ein, so berührt dies nicht die in der autonomie locale verankerte Entscheidungsfreiheit der Gemeinden, sondern stellt nur eine Konkretisierung der beim Staat verbliebenen Verantwortung für die Art der Erfüllung dieser Aufgaben dar, auch wenn diese von den Gemeinden tatsächlich wahrgenommen werden.

Darüberhinaus gibt es aber auch Aufgaben, die sich nicht mehr ohne Schwierigkeit den eigenen Gemeindeangelegenheiten, weil nicht mehr allein dem örtlichen Bereich

1) Helmreich-Widtmann, Art.8, Anm.1

angehörend¹⁾, zurechnen lassen. Läge auch hier die Entscheidungsverantwortung allein weiter bei den Gemeinden, so bestünde die Gefahr, daß die überörtlichen Interessen nicht oder nicht hinreichend berücksichtigt würden. Im Hinblick auf die Verpflichtung aller öffentlichen Verwaltungen gegenüber dem Gemeinwohl bedarf es sowohl der Respektierung der allgemeinen Rechtsordnung als auch der Anpassung sachlicher Entscheidungsinhalte an die jeweils berührten Interessen.²⁾ Auf Grund der autonomie locale wird die gemeindliche Sachkompetenz durch den Kreis örtlicher Interessen bestimmt und begrenzt; dies schließt aber nicht aus, daß innerhalb dieser Kompetenz neben örtlichen zugleich auch überörtliche Interessen betroffen werden, da beide zusammenfallen können.

Wenn dadurch nach h.M. die gemeindliche Zuständigkeit³⁾ auch nicht beseitigt wird, so muß im Hinblick auf das Gemeininteresse doch gewährleistet werden, daß auch der außerhalb der Gemeindeverantwortung liegende Interessenbereich hinreichend berücksichtigt wird. Dazu bedarf es aber einer staatlichen Instanz mit einer diesem Bereich angemessenen Sachkompetenz, derzufolge sich auch die überörtlichen Auswirkungen kommunaler Entscheidungen prüfen und abschätzen lassen. Im Rahmen der bestehenden innerstaatlichen Gliederung⁴⁾ kommt dafür nur die Aufsichtsbehörde in Betracht.

1) Vgl. S.9

2) Vedel, S.488 ff.; Maspétiol et Laroque, S.275; Salmon, S.123 ff.

3) Maspétiol et Laroque, S.75 ff.

4) Vgl. dazu die Lehre von der Genehmigung als staatlicher Mitwirkung (Kondominium) im deutschen Gemeinderecht (Korte, S.161 ff. mit Nachweisen)

Wird also die Aufsichtsbehörde unter diesen Voraussetzungen tätig und greift sie in die gemeindliche Verwaltungstätigkeit gestaltend ein, so kann daraus nicht eine Beeinträchtigung der gemeindlichen autonomie resultieren, da ähnlich wie bei den übertragenen Angelegenheiten wegen der überörtlichen Bedeutung auch eine überörtliche Entscheidungsverantwortung, zumindest als Mitverantwortung, gegeben sein muß. Die sich nur auf den lokalen Bereich erstreckende kommunale Verantwortung kann dadurch zwar berührt, nicht aber beeinträchtigt werden, da der Entscheidungsgegenstand nicht von alleiniger örtlicher Bedeutung ist ¹⁾.

Das Wohl der gesamten staatlichen Gemeinschaft darf nicht durch die Interessen einzelner Glieder, also auch nicht durch die Gemeinden im Rahmen der autonomie locale bedroht werden ²⁾. Im Falle des Interessenkonflikts und den sich daraus ergebenden unterschiedlichen Sachentscheidungen müssen dem übergeordneten allgemeinen Wohl, an dem sich allein die gestaltende Staatsintervention orientieren kann, widerstreitende Gemeindeinteressen untergeordnet werden.

Prüft man den "pouvoir de l'approbation" als Mittel zur Zweckmäßigkeitskontrolle in seiner Auswirkung auf die autonomie locale, so kommt es entscheidend darauf an, welches der genaue Anwendungsbereich dieser Kontrollgewalt ist.

Hier gilt es zunächst festzustellen, daß die Präventiv-

1) Köttgen, S.220 ff.

2) Rousset, S.190

kontrolle nur im Bereich der Art. 47, 48 ausgeübt werden kann. Der Gesetzgeber hat damit einer Sachintervention der staatlichen Gewalt feste Grenzen gezogen ¹⁾. Trotz dieser Begrenzung der Zweckmäßigkeitskontrolle ist für die Frage des Verhältnisses zur autonomie locale wesentlich, daß es sich bei den dieser Kontrolle unterworfenen Angelegenheiten nicht um solche von örtlicher Bedeutung handeln darf. Denn nur dann kann eine Beeinträchtigung der gemeindlichen Eigenverantwortung entsprechend den oben dargestellten Erwägungen ausscheiden.

Wo hier bei den von Art. 47, 48 aufgezählten Angelegenheiten die Grenze zu ziehen ist, wird sich mit einiger Sicherheit nur konkret anhand des Einzelfalles beantworten lassen. Dennoch bleibt festzustellen, daß auf Grund dieser Bestimmungen der größte Teil der gemeindlichen Verwaltungstätigkeit einer Sachkontrolle unterworfen ist, wobei es als zweifelhaft erscheint, daß alle angeführten Aufgaben auch im überörtlichen Bereich von Bedeutung sind.

Zwar meint BOUFFARD ²⁾, daß nur solche Entscheidungen der Präventivkontrolle unterlägen, die durch ihren Gegenstand und ihre Tragweite den alleinigen kommunalen Interessenkreis überschreiten.

Daß die Allzuständigkeit der Gemeinden als wesentliches Element der autonomie locale anerkannt ist, zeigt Art.40. Dies bedeutet jedoch nicht, daß dieser Grundsatz uneingeschränkt verwirklicht würde, auch wenn Maspétiol und Laroque ³⁾ feststellen, daß die französische Gesetz-

1) Morgand, Art.40, Anm.237

2) Bouffard, S.19

3) Maspétiol et Laroque, S.268

gebung davon erfüllt sei und daß den Selbstverwaltungs-trägern die volle Handlungsfreiheit im Rahmen ihres Daseinszwecks gewährt werden müsse. Vielmehr zeigt die Regelung der Art. 47, 48, die nach allgemeiner Auffassung ein beschränktes Sachprüfungsrecht der Aufsichtsgewalt enthält, daß insoweit nur eine Einschränkung der autonomie locale vorliegen kann ¹⁾; daran ändert auch der wiederholte Hinweis ²⁾ nichts, dieses Kontrollrecht könne nur "ausnahmsweise" und auf Grund ausdrücklicher gesetzlicher Anordnung ausgeübt werden. Denn tatsächlich hat der Gesetzgeber in Art.47, 48 einen sehr grossen gemeindlichen Aufgabenkreis - sogar die Benennung von Straßen zählt dazu - der Zweckmäßigkeitskontrolle unterworfen, was eine Einschränkung der gemeindlichen Eigenverantwortung zur Folge hat.

Die tatsächliche Bedeutung dieser aufsichtlichen Befugnisse und ihre tatsächliche Auswirkung auf die autonomie locale ist jedoch gering, da in der Verwaltungspraxis nur selten von den formellen rechtlichen Aufsichtsmitteln Gebrauch gemacht wird. Im Wege der Zusammenarbeit zwischen Gemeinde und Aufsichtsbehörde werden vielmehr die beabsichtigten Maßnahmen schon vor der endgültigen Entscheidung abgeklärt ³⁾.

1) Bénéoit, S. 146

2) Maspétiol et Laroque, S.280: "On peut donc conclure qu'en aucune hypothèse la tutelle administrative ne saurait être exercée que sur la base d'un texte exprès émanant du législateur, seul compétent pour apporter des restrictions à l'autonomie des personnes morales ...".

3) Bénéoit, S.146; Maspétiol et Laroque, S.326; Morgand, Art.40, Anm.236

Savigny ¹⁾ spricht daher nicht zu Unrecht von den
"100 Gesichtern der Staatsaufsicht", wobei insbeson-
dere noch deren Einflußnahmemöglichkeiten im Bereich
des gemeindlichen Finanzwesens zu berücksichtigen
sind ²⁾.

1) Savigny, S.50

2) dazu Teil 4, S.86 ff.

Zweiter Teil

Die gemeindliche Finanzhoheit

Inhalt und Umfang

Weder in der Verfassung noch in den Gesetzen sind Bestimmungen über den Inhalt und Umfang der gemeindlichen Finanzhoheit enthalten. Zur Beantwortung dieser Frage muß daher auf den Zweck der Finanzhoheit und, da diese nur ein Element der autonomie locale ist, auf deren materiellen Gehalt selbst abgestellt werden ¹⁾. Ihr wesentliches Merkmal ist, daß hoheitliche Machtbefugnisse auf nicht-staatliche Rechtsträger zur eigenverantwortlichen Ausübung übertragen werden. Dies bedeutet, daß die sachliche Kompetenz zu Planung und Vollzug bestimmter Lebenssachverhalte allein bei den örtlichen Entscheidungsträgern liegt. Diese Sachkompetenz stellt aber nur die rechtliche Komponente der autonomie locale dar; die andere Komponente ist von rein faktischer Natur und betrifft die Vollzugsmöglichkeit gemeindlicher Willensentscheidungen auf Grund der finanziellen Gegebenheiten ²⁾. Hinsichtlich ihrer Beschaffenheit läßt sich aus dem in Art.72 der Verfassung von 1958 garantierten Selbstverwaltungsrecht folgern, daß die Gemeinden auch die zur Ausübung dieses Rechts nötigen Mittel besitzen müssen ³⁾. Damit kann es dem Staat nicht freistehen, welche Finanzmittel er, sowohl der

1) Boulouis, S.2

2) Freville, Bd.I, S.237

3) Bernard, S.306

Art als auch der Höhe nach, den Gemeinden zur Verfügung stellt ¹⁾. Denn ein quantitativ und qualitativ unzureichendes Finanzpotential würde eine Beeinträchtigung oder Beseitigung dieser Rechtsbefugnis de facto nach sich ziehen. Vielmehr muß sich die Finanzmittelausstattung an den Erfordernissen für ein eigenverantwortliches Handeln orientieren. Dies hat zur Folge, daß die Gemeinde selbst über die Verwendung der Mittel, zumindest im eigenen Aufgabenbereich, entscheiden können muß. Erst darin liegt der Vollzug der in der Verfassung gewährten Selbstverwaltungsgarantie.

Wollte man aber in der Finanzhoheit nur das Recht zur selbständigen Mittelverwendung im Rahmen eines bestimmten Aufgabenbereichs sehen und die Herkunft der Mittel unberücksichtigt lassen, so könnte dies leicht zur faktischen Beeinträchtigung und zur Aushöhlung der Finanzhoheit führen. Wären nämlich die Gemeinden zur Finanzierung ihrer Tätigkeit nur oder zum überwiegenden Teil auf staatliche Zuweisungen angewiesen, so würde ihre Ausgabenwirtschaft von einer staatlichen Bedarfseinschätzung abhängig, die einen Teil der gemeindlichen Entscheidungsmacht, nämlich wieviel an Aufgaben erfüllt werden soll, schon vorweggenommen hätte ²⁾. Ein derartiges weitgehend auf Zuweisungen beruhendes Finanzsystem würde demnach auch das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht beeinträchtigen. Denn dieses umfaßt vor allem das Recht und die Möglichkeit, durch eine eigenen Vorstellungen entsprechende, schöpferische Tätigkeit, wie sie sich voll nur auf dem Gebiet der freiwilligen Aufgaben entfalten kann, den örtlichen Lebensbereich

1) Gaudemet, S.163

2) Boulouis, S.171 ff.

zu gestalten.

Die an der gemeindlichen Eigenverantwortung zu orientierende Finanzhoheit muß daher das Recht zur Aufbringung von Finanzmitteln aus eigenen Quellen umfassen, damit sich die Gestaltungsfreiheit auch de facto entfalten kann. Dies bedingt eine Trennung der öffentlichen Einnahmen in staatliche und gemeindliche. Boulouis ¹⁾ unterscheidet daher zu Recht bei der Finanzhoheit die "compétence de dépenser" (Ausgabehoheit) und die "compétence de percevoir" (Einnahmehoheit).

In quantitativer Hinsicht verlangt die Einnahmehoheit eine Anpassung der kommunalen Finanzmittel an die zu bewältigenden Gemeindeaufgaben, da nach der Auffassung von Bazoché Aufgaben und Mittel "theoretischerweise" einander ansprechen müßten ²⁾.

Andrerseits erfordert es die Finanzhoheit nicht, den Umfang der Einnahmehoheit weiter als den der Eigenverantwortung zu fassen, die uneingeschränkt nur für die freiwilligen Aufgaben besteht, während sie bei den Pflichtaufgaben lediglich das "Wie" der Erfüllung betrifft.

Eine weitere Begrenzung erfährt die gemeindliche Entscheidungsgewalt bei den Angelegenheiten, die zugleich örtliche und überörtliche Interessen berühren, so daß auch ein überörtliches Gestaltungsbedürfnis, das sich der gemeindlichen Verantwortung entzieht, besteht ³⁾. In diesen Fällen, und noch mehr bei der Erfüllung von Staatsaufgaben wird die gemeindliche Entscheidungsfreiheit schon durch die Befugnisse der kommunalen Aufsichtsbehörde weitgehend eingeschränkt. Da sich dies

1) S.2; ebenso Vedel, S.486; vgl. auch Sattler, S.6

2) Bazoché, S.606

3) Vgl. die Zielsetzungen des Plans im örtlichen Bereich (Le Moniteur, 1970, S.61 ff.)

auch auf die freie Verwendung der Finanzmittel und damit auf die Ausgabehoheit auswirken muß, kann diese insoweit durch eine Beschränkung der Einnahmehoheit nicht weiter eingeengt werden. Im Ergebnis führt dies dazu, daß die Finanzausstattung auch aus Finanzausweisungen des Staates bestehen kann; diese werden vielfach sogar notwendig sein, um die ungleiche Verteilung der Eigenmittel, wie sie aus der unterschiedlichen Strukturierung der Gemeinden und der damit zusammenhängenden Ertragskraft der Finanzquellen folgt, auszugleichen. Solange also der Zuweisung, wofür ihre Ausgestaltung entscheidend ist, eine Ausgleichsfunktion zukommt und sie die Eigenmittel nur ergänzen soll, kann dies die Einnahmehoheit nicht beeinträchtigen. Die Zuweisungsmittel dürfen daher nicht außer Verhältnis zu den Eigenmitteln stehen, d.h. die Gemeinden dürfen nicht auch zur Finanzierung ihrer freiwilligen Aufgaben auf die Staatsmittel angewiesen sein ¹⁾.

Grenzen der gemeindlichen Finanzhoheit

Die gemeindliche Finanzwirtschaft steht, trotz ihrer Selbständigkeit, in enger Beziehung zur staatlichen und ist ebenso wie die Gemeinden selbst in das gesamtstaatliche Gefüge eingebettet. Angesichts der Wichtigkeit des gemeindlichen Finanzgebarens für die gesamte Finanzwirtschaft ²⁾ und darüber hinaus für die Wirtschafts- und Sozialpolitik besteht für den Staat ein besonderes Interesse, gerade in diesem Bereich auf das gemeindliche Verhalten einzuwirken und es ist daher undenkbar, daß die Gemeinden ihre Finanzwirtschaft unbe-

1) Mignot, S.28; Vgl.dazu auch Wixforth, S.42 ff.

2) Duverger, S.79

hellt von staatlicher Kontrolle gestalten könnten. Die Ausgestaltung der Aufsichtsbefugnisse, ob als alleinige Rechtskontrolle, um die Einhaltung der Finanzordnung zu überwachen oder auch als Ermessenskontrolle zur staatlichen Überprüfung der gemeindlichen Finanzwirtschaft, ist für die Grenzen der Finanzhoheit und damit für den Umfang der Selbstverwaltung von besonderer Bedeutung, da mit der Finanzplanung bei der Aufstellung des Haushalts meist auch schon die Sachentscheidung getroffen wird. Dies trifft auch bei einer Präventivkontrolle, die sich auf die Möglichkeit zur Ablehnung beschränkt, zu, da schon auf diese Weise die gemeindliche Handlungsfreiheit wirksam gehemmt werden kann. Diese Kontrollart kann daher nur, wenn überörtliche Interessen unter dem Gesichtspunkt des Gemeinwohls bestimmte Gestaltungsarten erfordern, gerechtfertigt sein. Dies bedeutet, daß das Bestehen überörtlicher Interessen die Voraussetzung für Eingriffe in die gemeindliche Finanzwirtschaft bildet und daß dort, wo sie nicht bestehen, die gemeindliche Eigenverantwortung sich voll entfalten können muß.

Neben den aufsichtlichen Interventionsmöglichkeiten gilt es bei der Beurteilung der Finanzhoheit vor allem die Normen, die die gemeindlichen Einnahmequellen regeln, zu berücksichtigen ¹⁾. Denn in Ermangelung eines eigenen kommunalen Steuerfindungsrechts, das der Einnahmehoheit wohl am besten Rechnung tragen würde, seinerseits aber auf den überörtlichen Finanzmittelbedarf einwirken und daher zu Nachteilen für das Gemeinwohl führen müßte ²⁾, kann die Finanzhoheit über die Bereitstellung der Einnahmequellen stärker oder weniger stark be-

1) Commission d'étude, S.23

2) Duverger, S.507; Trotabas et Cotteret, S.49

grenzt werden.¹⁾ Mit Hilfe der Finanzmittelausstattung kann die Staatsgewalt auch faktische Schranken für die autonomie locale errichten, die in besonderem Maße, wenn auch nicht auf den ersten Blick erkennbar, geeignet sind, die rechtliche Kompetenz zu begrenzen. Denn eine Rechtsbefugnis reicht, auch wenn sie verfassungsrechtlich garantiert ist, nur bis zur generellen Möglichkeit ihrer wirksamen Ausübung. Das Recht hat aber auch, was seine Effizienz betrifft, eine faktische Komponente. Wenn also tatsächliche, von der Staatsgewalt gesetzte Umstände die Möglichkeit beschränken, bestimmte Maßnahmen durchzusetzen, so beschneiden sie gleichzeitig auch die Kompetenzhoheit²⁾.

1) Laubadère, Bd.I, S.116; Bénéoit, S.165 ff.

2) Zippelius, S.50

Dritter Teil

Das gemeindliche Finanzwesen

I. Die Finanzordnung

1. Das Haushaltswesen

Die Gemeinden besitzen ein eigenes, von den übrigen Gebietskörperschaften getrenntes Haushaltswesen, das in formeller Hinsicht die Voraussetzung für ein eigenes gemeindliches Finanzwesen bildet und dessen Grundstrukturen hier aufgezeigt werden sollen.

Der gemeindliche Haushalt bildet die rechtliche Grundlage für die von der Gemeinde im Rechnungsjahr vorgesehenen Einnahmen und Ausgaben, die gegenseitig ausgeglichen sein müssen ¹⁾. Gemäß Art.171 besteht der Haushalt aus zwei Teilen, dem ordentlichen Haushalt, der die jährlich wiederkehrenden Einnahmen und Ausgaben enthält, und dem außerordentlichen mit den nicht regelmäßig wiederkehrenden Posten.

Der ordentliche Haushalt, der auch als Betriebshaushalt ²⁾ bezeichnet wird, gliedert sich auf der Einnahmenseite in folgende Hauptgruppen ³⁾:

Steuern, Gebühren, Einnahmen aus Gemeindevermögen und Zuweisungen des Staates (Art.189, 245).

Auf der Ausgabenseite stehen diesen im wesentlichen

1) Morgand, Art.171, Anm.1423

2) Singer, S.288; Giquel, S.26

3) Morgand, Art.189 Anm.1685; Troabas et Cotteret, S.52ff. Duverger, Finances publiques, S.302; Maspétol et Laroque, S.148

die vom Art.185 in 20 Ziffern aufgezählten Pflichtausgaben gegenüber. Somit erfährt die grundsätzlich freie Haushaltsplangestaltung der Gemeinde durch die gesetzliche Pflicht zur Mittelbereitstellung eine Einschränkung ¹⁾. Die Zahl der Pflichtausgaben wächst; denn oft sind es auch freiwillige Aufwendungen, z.B. für die Schaffung von gemeindlichen Einrichtungen, deren Unterhaltslasten dann Pflichtausgaben nach sich ziehen ²⁾. Die Pflichtausgaben lassen sich in drei Gruppen einteilen ³⁾:

- a) Aufwendungen im gemeindlichen Interesse:
Darunter fallen vor allem Personal- und Verwaltungskosten, der Unterhalt gemeindlicher Einrichtungen, die gemeindliche Straßenbaulast usw.
- b) Aufwendungen im überörtlichen und staatlichen Interesse:
Diese Aufwendungen umfassen z.B. gemeindliche Kostenbeteiligungen für staatliche oder vom Staat übernommene öffentliche Dienste (services publics), wie Sozialhilfe, staatliche Polizei, Schulbau usw.
- c) Schuldentilgung.

Der außerordentliche oder auch Investitionshaushalt betrifft nur das Gemeindevermögen. Er enthält an Einnahmen die Eigenmittel der Gemeinde (autofinancement),—das sind der Teil der ordentlichen Einnahmen, der die Ausgaben des ordentlichen Haushalts übersteigt,—die staatlichen Zuweisungen und die Darlehen. Die Ausgaben setzen sich hier aus den Aufwendungen für Neuinvestitionen,

1) Morgand, Art.189, Anm.1685; Troabas et Cotteret, S.52ff. Duverger, Finances publiques, S.302; Maspétiol et Laroque, S.148

2) Cathelineau, S.43; Dethan, S.95

3) Lainville et Bazoché, S.39, 40; Morgand, Art.185, Anm. 1522-1648

Grundstückserwerb, Großreparaturen (direkte Investitionen) und den Mitteln für den Schuldendienst und für die Zuschüsse an öffentliche Körperschaften (indirekte Investitionen) zusammen ¹⁾.

Für die Ausarbeitung des Haushaltsplanes ist der Bürgermeister als Exekutivorgan der Gemeinde verantwortlich (Art.75 Ziff.3). Der Gemeinderat stimmt kapitelweise über den Haushaltsplanentwurf ab (Art.174), wobei er die Voranschläge des Bürgermeisters verändern kann ²⁾.

2. Die Kontrolle durch die Kommunalaufsicht

Der vom Gemeinderat beschlossene Haushaltsplan bedarf, um vollziehbar zu sein, grundsätzlich der ausdrücklichen Genehmigung (approbation préalable) durch die Aufsichtsbehörde ³⁾. Allerdings trifft dies heute nicht mehr auf alle Gemeinden zu. Seit der Änderung der Gemeindeordnung durch die Ordonnance Nr.59-33 vom 5.Jan. 1959 hängt die Genehmigungsbedürftigkeit des Haushaltsplans - von zwei Ausnahmen abgesehen - von der Einwohnerzahl ab. Gemäß Art.47 Ziff.6 wird die Genehmigungsbedürftigkeit auf Gemeinden mit weniger als 9000 Einwohnern beschränkt, während die Gemeinden mit mehr Einwohnern davon befreit sind, außer (Art.48 Buchstabe c) die Schuldzinsen erreichen 10% der ordentlichen Einnahmen oder die Anzahl der beschlossenen Zuschlagcentimes übersteigt eine bestimmte Höhe ⁴⁾. Zur Feststellung dieser

1) Giquel, S.34 ff.

2) Lainville et Bazoche, S.237; Morgand, Art.174, Anm. 1437

3) Vgl.dazu Singer, S.339 ff.; Lainville et Bazoche, a.a.O.

4) Art.2 Décret Nr.59-37 legt die Zahl der Centimes auf 30 000 fest.

Tatsachen ist die Aufsichtsbehörde nicht an die im Haushaltsplan enthaltenen Zahlen gebunden ¹⁾.

Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens übt die Aufsichtsbehörde eine Rechts- und Ermessensaufsicht ²⁾ als Präventivkontrolle aus.

Darüber hinaus hat die Behörde aber noch das Recht (Art. 174, 176), von sich aus die Ansätze der vom Gemeinderat beschlossenen Einnahmen und Ausgaben zu ändern, - Art. 174 ³⁾ spricht von einer *e v e n t u e l l e n* Regelung des Haushalts durch die Aufsichtsbehörde, - wenn sie den Erfordernissen der gemeindlichen Finanzlage ihrer Meinung nach nicht entsprechen ⁴⁾. Sie kann die Einnahmen und Ausgaben aus diesem Grunde erhöhen oder senken, entsprechend ihrer Beurteilung der Sachlage. Ausgaben dürfen allerdings nur dann erhöht oder zusätzlich angesetzt werden, wenn es sich um Pflichtausgaben, nicht jedoch um freiwillige handelt (Art.176). Dabei ist die Aufsichtsbehörde auch an bestimmte Voraussetzungen fahrensmäßiger Art gebunden (Art.179,Abs.2), wovon zunächst der Gemeinderat Gelegenheit zu einer Änderungsentscheidung haben muß.

Daneben besteht unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit, die gemeindlichen Haushalte, auch sofern sie nicht genehmigungsbedürftig sind, einem besonderen Aufsichtsverfahren zu unterwerfen ⁵⁾. So sieht Art.177

1) Cathelineau, S.53

2) Bouffard, S.57ff.; Cathelineau, S.66

3) Art.174:" Le budget de la commune est ...,eventuellement, réglé par l'autorité supérieure".

4) Morgand, Art.174 Anm.1440-1444; Art.179 Anm.1643-1466

5) Lainville et Bazoche, S.243 ff.

Abs.I bei Gemeinden mit mehr als 9000 Einwohnern für den Fall, daß ein nicht wirklich ausgeglichener Haushalt vorgelegt wird, dessen Rücksendung zur erneuten Beschlußfassung durch den Gemeinderat binnen einer bestimmten Frist vor. Weigert sich der Gemeinderat dem nachzukommen, dann ist die Aufsichtsbehörde wie bei den Gemeinden mit weniger als 9000 Einwohnern zur Regelung des Haushalts von Amts wegen befugt (Art.177,Abs.3).

Der Prüfung durch eine Sonderkommission, bestehend aus dem Präfekten, drei staatlichen Finanzbeamten, dem Bürgermeister und zwei Gemeinderatsmitgliedern, werden die Haushaltspläne jener Gemeinden unterzogen, deren Haushalte im vergangenen Jahr ein Defizit von mindestens 10% hatten.

Das Gleiche gilt für Gemeinden mit über 20 000 Einwohnern bei einem Defizit von mindestens 5% (Art.178). Die Kommission hat zu untersuchen, ob im vorgelegten Haushaltsplan alle notwendigen Maßnahmen zur Tilgung des alten Defizits und zur Verhütung eines neuen getroffen sind. Bei negativem Untersuchungsergebnis wird der Gemeinderat vom Präfekten über den Bürgermeister aufgefordert, entsprechend den Kommissionsvorschlägen zu entscheiden; andernfalls erfolgt nach erneuter Prüfung seitens der Kommission eine Regelung durch die Aufsichtsbehörde selbst (Art.178 Abs.5). Zu diesem Zweck gehen sämtliche Rechte des Gemeinderats, soweit sie die Gestaltung des Haushaltswesens betreffen, auf die Aufsichtsbehörde über (Art.178,Abs.6). Das Verfahren nach Art. 178 kann gemäß Art.181,Abs.2, auch dann angewendet werden, wenn während der ersten Monate des laufenden Rechnungsjahres beim Vollzug des Haushalts sich ein Defizit voraussehen läßt.

Unabhängig ¹⁾ von dem oben dargestellten Aufsichtsverfahren unterliegen die Haushaltsentscheidungen gleich allen anderen Entscheidungen der Gemeinde einer Rechtsaufsicht (Art.46) ²⁾ und können bei Rechtswidrigkeit fürnichtig erklärt (Art.42,44) bzw. aufgehoben werden (Art.43,45).

Einer besonderen Genehmigung, ähnlich der für den Haushalt, bedürfen die Gemeinderatsbeschlüsse, die die Aufnahme von Darlehen zum Gegenstand haben. Ausgenommen von dieser Genehmigungspflicht nach Art 47 Ziff.7, 48, Buchstabe b, sind nur die Gemeinden mit mehr als 9000 Einwohnern, sofern sie die Darlehen bei bestimmten öffentlichen Kreditinstituten aufnehmen ³⁾. In allen anderen Fällen wird eine weitgehende Überprüfung ⁴⁾ der Darlehen hinsichtlich ihres Zwecks, ihrer Notwendigkeit, der Abschlußmodalitäten, der finanziellen Belastung, der Verfassung des Kapitalmarkts usw. vorgenommen. Eine weitere mittelbare Kontrollmöglichkeit der gemeindlichen Ausgaben bietet das Verfahren bei der Gewährung von staatlichen Zuweisungen, denen im Rahmen des Investitionshaushalts eine große Bedeutung zukommt. Eine Erörterung dieser Fragen soll bei der Darstellung der einzelnen Finanzmittel erfolgen ⁵⁾.

1) Morgand, Art. 174, Anm.1439

2) Vgl.S.22; Morgand, Art.174,Anm.1441; Bouffard S.83 ff.

3) da hier ein eigenes Kontrollverfahren besteht; dazu genauer S.68 ff.

4) Cathelineau, S.32

5) s.S.61 ff.

3. Der Rechnungsbeamte (comptable)

Zu den Vorschriften, denen die Gemeinden bei der Planung ihres Haushalts unterliegen, kommen noch die über seinen Vollzug und das Rechnungswesen. Die allgemeinen Grundsätze sind dazu in dem Dekret Nr.62-1587 vom 29. Dez.1962 über das öffentliche Rechnungswesen niedergelegt; sie sollen allgemein eine ordnungsgemäße Vollziehung ¹⁾ der öffentlichen Haushalte sicherstellen und finden daher auf sämtliche öffentliche Haushalte Anwendung.

Einer der wichtigsten dieser Grundsätze bei der öffentlichen Haushaltsführung betrifft die Unterscheidung von zwei Funktionen:

- a) die Anordnung bestimmter Maßnahmen auf der einen Seite und
- b) deren tatsächliche Vollziehung auf der anderen.

Die für die Verwaltung wesentliche Folge aus dieser Unterscheidung besteht in der strikten personellen Trennung bei der Funktionsausübung ²⁾.

Dieser Regelung liegt der Gedanke zugrunde, die Macht ³⁾, die in der Verwaltung und dem Einsatz von finanziellen Mitteln durch ein einziges Organ liegt, weitgehend zu beschränken, um einen Mißbrauch zu vermeiden und eine ordnungsgemäße Vollziehung des Haushalts zu gewährleisten ⁴⁾. Jede Finanzmaßnahme zur Vollziehung des Haushalts bedarf daher, von wenigen Ausnahmen abgesehen, des

1) Trotabas et Cotteret, S.139 ; Devaux, S.9 ff.

2) Art.20, Dekret Nr.62-1587

3) Art.175 Abs.2 gibt dem Bürgermeister das Recht zu selbständigen Umverteilungen innerhalb eines Haushalt-Kapitels.

4) Trotabas et Cotteret, S.141

Tätigwerdens zweier Organe: Des "ordonnateur" und des "comptable", die sich gegenseitig überwachen und deren Abrechnungen, die Haushaltsrechnung des "ordonnateur" und die Einnahme- und Ausgabenrechnung des "comptable", einander entsprechen ¹⁾ müssen.

Im Bereich der Gemeindeverwaltung obliegen die Aufgaben des "ordonnateur" dem Bürgermeister als dem Exekutivorgan der Gemeinde (Art.75), das allein zu Anordnungen im Bereich der Haushaltsführung berechtigt ist (Art.271, Abs.1). Die Aufgaben des "comptable" nimmt dagegen ein staatlicher Beamter der Finanzverwaltung ²⁾, der im Rahmen der hierarchischen Verwaltungsordnung (Art.275) weisungsgebunden ist, wahr. Er allein ist verantwortlich für die ordnungsgemäße Verwaltung der Gemeindefinanzen und die Kassenführung ³⁾. Er ist berechtigt, die Anordnungen des Bürgermeisters auf ihre Rechtmäßigkeit hin zu überprüfen, vor allem ob sie dem Haushalt entsprechen und ob bei den Einnahmen und Ausgaben nach dem Gesetz verfahren wird (Art.12 Dekret Nr.62-1587).

Bei Feststellung von Rechtsverstößen ist der Rechnungsbeamte verpflichtet, sie unmittelbar der Aufsichtsbehörde mitzuteilen ⁴⁾, um ihr damit die Möglichkeit zu raschem, rechtsaufsichtlichem Einschreiten zu geben (Art.49 Dekret Nr.62-1587). Besondere Bedeutung hat diese Informationspflicht hinsichtlich des besonderen Auf-

1) Morgand, Art.270, Anm.1856

2) Morgand, Art.275, Anm.1926, 1927

3) Troabas et Cotteret, S.159 ff.; Singer, S.163 ff.
Hourticq, S.214

4) Morgand, Art.276, Anm.1929

sichtsverfahrens nach Art.178 ¹⁾.

Über diese Kontroll- und Vollzugstätigkeit hinaus stellt der Rechnungsbeamte auf Grund seiner Sachkenntnis eine wichtige Informationsquelle ²⁾ für die übergeordnete Finanzbehörde ebenso wie für die Kommunalaufsichtsbehörde hinsichtlich des gemeindlichen Finanzgebarens dar. In regelmäßigen Berichten hat er seiner vorgesetzten Behörde mit dem "trésorier-payeur-général" ³⁾ an der Spitze über die Finanzsituation in der Gemeinde zu berichten. Von diesem führt der Informationsfluß weiter zur Kommunalaufsichtsbehörde, der gegenüber er ein Anhörungsrecht hat, aber auch zu den Zentralbehörden der Finanzen. Darüberhinaus ist der Rechnungsbeamte in vielen, vor allem den kleinen Gemeinden auf Grund seiner besonderen Sachkenntnis Berater ⁴⁾ in allen Finanzangelegenheiten.

II. Die Finanzquellen

1. Fiskaleinnahmen

Unter den ordentlichen gemeindlichen Einnahmen haben die Fiskaleinnahmen mit einem Anteil von ungefähr 75% das stärkste Gewicht ⁵⁾. Sie teilen sich auf verschiedene

1) Vgl. S.42

2) Gaudemet, Bd.I, S.167 ff.; Cathelineau, S.171 ff.

3) Staatlicher Rechnungsbeamter der Finanzverwaltung auf der Ebene des Departements, der wegen seiner umfassenden Befugnisse im Finanzbereich auch als "Finanzpräfekt" bezeichnet wird (vgl. Bénéoit, S.100 ff.)

4) Gaudemet, a.a.O.; Cathelineau, a.a.O.

5) Giquel, S.81

Steuerarten auf und werden allgemein nach direkten und indirekten, nach Pflicht- und freiwilligen Steuern unterschieden ¹⁾.

a) Direkte Steuern

Die "centimes additionnels"

Die für die Gemeinden auf Grund ihres Aufkommens und ihrer Haushaltsausgleichsfunktion wichtigsten aller gemeindlichen Steuereinnahmen sind die Erträge aus den "centimes additionnels" (Zuschlagcentimes, Art.189). Obwohl schon seit über 50 Jahren Provisorium ²⁾ und für reformierungsbedürftig erklärt, behaupten sie nach wie vor ihren zentralen Platz im gemeindlichen Finanzwesen, wenn auch eine Ersetzung jetzt tatsächlich in Aussicht steht. Denn im Rahmen der allgemeinen Gemeindefinanzreform auf Grund der ordonnance Nr.59-108 vom 7.Jan.1959 sollen die centimes additionnels endgültig wegfallen und durch originäre Gemeindesteuern ersetzt werden ³⁾. Gemäß Art.31 dieser Bestimmung kann dies aber erst nach einer zur Zeit noch nicht abgeschlossenen Neubewertung des Grundvermögens geschehen.

Entsprechend ihrer Bezeichnung stellen die centimes additionnels nur den Zuschlag zu anderen Steuern dar.

Es sind dies:

- die contribution foncière des propriétés bâties,
- die contribution foncière des propriétés non bâties,
- die contribution mobilière und die contribution des patentes ⁴⁾, deren Aufkommen allein dem Staate zustand,

1) Fontaneau, Bd.I, S.464 ff.; Trotabas et Cotteret, S.443ff.; Hourticq, l'administration et la vie locales, S.181 ff.

2) Savigny, S.147

3) s.S. 50

4) Grundsteuer für bebaute Grundstücke, Grundsteuer für unbebaute Grundstücke, Wohnraumsteuer, Gewerbesteuer

die aber seit 1917 mit Einführung der Einkommensteuer nicht mehr erhoben werden ¹⁾).

Das darauf aufbauende System der centimes additionnels wurde in der Folgezeit jedoch nicht geändert, so daß diese vier Steuern ²⁾ weiterhin die Grundlage für die Berechnung der centimes durch die staatlichen Finanzbehörden bilden.

Ihre Festsetzung geschieht folgendermaßen: ³⁾

Zunächst wird die auf jeden Steuerpflichtigen der Gemeinde fiktiv entfallende Zahllast nach den alten Steuern errechnet ⁴⁾. Besteuerungsgrundlage für die beiden Grundsteuern ist der Mietwert (valeur locative) für den Grund und Boden bzw. das Gebäude. Bei der Gewerbesteuer wird der Mietwert noch mit bestimmten Faktoren, die sowohl interne Betriebsverhältnisse als auch externe Umstände, wie z.B. die Größe der Gemeinde, berücksichtigen, kombiniert. Die Wohnraumsteuer knüpft an einen von Gemeinde zu Gemeinde verschiedenen, jeweils von einer gemeindlichen Kommission durch Zu- und Abschläge ermittelten Wohnungswert an, dessen Grundlage aber ebenfalls der gewöhnliche Mietwert ist.

Der für die Besteuerung zugrundgelegte Mietwert soll prinzipiell dem wirklichen entsprechen, was eine regelmäßige Neubewertung zur Anpassung an die veränderten Verhältnisse durch die dafür zuständigen staatlichen

1) Gaudemet, Bd.II, S.348 ff. zur Entwicklung dieser vier Staatssteuern

2) Diese werden daher allgemein nur als "les quatre vieilles" bezeichnet (Savigny, S.150).

3) Vgl. dazu Trotabas et Cotteret, S.445 ff.; Giquel, S.111 ff.; Fontaneau, Bd.I, S.467 ff.

4) Entsprechend den Vorschriften des Code général des impôts (Art.1381-1493)

Finanzbehörden voraussetzen würde. Tatsächlich stammen die Bezugswerte beim Grund und Boden aus dem Jahre 1961, bei den Gebäuden jedoch noch teils aus dem Jahre 1925, teils aus dem Jahr 1939, so daß sie den heutigen Wertverhältnissen längst nicht mehr entsprechen ¹⁾.

Berechnung der centimes additionnels:

Im Prinzip wird nun auf das in einer Gemeinde anfallende Aufkommen dieser staatlichen Steuern eine Ergänzungsabgabe von einem Prozent, - bei einem Franc Hauptsteuer ist dies "un centième" (daher "centime"), - oder auch von mehreren Prozenten zugunsten der Gemeindekasse erhoben. Die gemeindlichen Erträge hängen demnach von zwei Faktoren, nämlich von der Höhe des Hauptsteueraufkommens und von der Zahl der Zuschlagsprozente (also der Zahl der centimes, "nombre de centimes"), über die der Gemeinderat befindet, ab. Die Festsetzung des "nombre de centimes" erfolgt grundsätzlich nach dem noch erforderlichen, aus den centimes additionnels zu deckenden Einnahmebedarf und zwar dergestalt, daß dessen Summe durch den hundertsten Teil des fiktiven Staatssteueraufkommens geteilt wird. Daraus folgt, daß mit wachsendem Bedarf auch der "nombre de centimes" steigt und daß mit dessen Erhöhung die gemeindliche Steuerlast sich vergrößert.

Um die Staatssteuern trotz unterbliebener Anpassung ihrer Besteuerungsgrundlagen wenigstens zum Teil an die heutigen Wertverhältnisse anzunähern und damit die Berechnungsgrundlage für die centimes additionnels zu verbessern, wird heute nicht mehr der hundertste Teil des Aufkommens, sondern ein größerer, vom Departement jeweils festgesetzter zur Ermittlung des nombre de centimes verwendet ²⁾. Die Gemeinden haben dabei jedoch

1) Savigny, S.148

2) Giquel, a.a.O.

keine Möglichkeit, die vier Gruppen der Steuerpflichtigen unterschiedlich zu belasten, z.B. dergestalt, daß nur die Centimes aus der Gewerbesteuer erhöht werden. Dies folgt aus dem Berechnungsverfahren, auf das die Gemeinde keinen Einfluß hat und wonach immer nur der ganze Hauptsteuerverbund Rechnungsfaktor ist.

Als Ersatz für die auf Grund der Steuerreform wegfallenden centimes additionnels werden die Gemeinden eigene Steuern ¹⁾ erhalten, deren Besteuerungsgrundlagen zwar denen der alten Staatssteuern entsprechen, generell also der gleiche Personenkreis belastet bleibt, die aber infolge der Anpassung an die heutigen Verhältnisse eine gerechtere Verteilung der Steuerlast bringen und einfacher zu berechnen sind.

Die "taxes assimilées"

Weitere Einnahmequellen der Gemeinden im Bereich der direkten Steuern sind die "taxes assimilées" (gleichgestellte Steuern). Sie werden nämlich wie die centimes additionnels von den Finanzämtern erhoben und dann den Gemeinden überwiesen, auch soweit es sich dabei um "taxes" (Gebühren) im eigentlichen Sinne handelt. Anders als die centimes additionnels knüpfen sie nicht an bereits bestehende Staatssteuern an, sondern enthalten selbständige Erhebungstatbestände. Ihre tatsächliche Bedeutung auf Grund ihres Aufkommens, verglichen mit dem der centimes additionnels, ist gering und sie wird sich

1) Es sind dies die:

- taxe foncière sur les propriétés bâties,
- taxe foncière sur les propriétés non bâties,
- taxe d'habitation,
- taxe professionnelle;

Siehe dazu Lanversin S.442 ff.; Bernard S.309, Savigny S.150

nach dem Inkrafttreten der Reform von 1959 noch weiter vermindern, denn sie werden, - zwar reich an Zahl, aber gering an Erträgen - bis auf drei Ausnahmen ersatzlos aufgehoben ¹⁾.

Es sind dies die

- taxe d'enlèvement des ordures ménagères ²⁾ (Gebühr für Müllabfuhr) Art.1508-1510 CGJ,
- taxe de déversement à l'égout (Gebühr für Kanalan-schluß) Art.1511-1514 CGJ, ersetzt seit dem 1.Januar 1968 durch die redevance d'assainissement (Sanierungs-gebühr),
- taxe de balayage (Straßenreinigungsgebühr; erhebbar, wenn die Gemeinde die den Anrainern obliegende Reinigung übernommen hat) Art.1553 CGJ.

Sämtliche dieser, bis auf die hier aufgezählten nur noch übergangsweise geltenden taxes ³⁾ sind freiwillige, d.h. die Erhebung als solche ist den Gemeinden freigestellt.

Die Anknüpfungstatbestände sind jedoch wie bei den Steuern jeweils im Code général des impôts bzw. im Code de l'administration communale geregelt. Der Gemeinderat hat allerdings das Recht, den Satz der taxe zu bestimmen ⁴⁾. Mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde können da-

1) Zur weiteren Information vgl. Morgand, Art.189, Anm. 1694-1721; Trotabas et Cotteret, S.451

2) Nach einer Entscheidung des Conseil d'Etat, Recueil Nr.11821 vom 25.6.1951 sind auch Eigentümer, die von der Dienstleistung keinen Gebrauch machen, zur Zahlung der Gebühr verpflichtet.

3) Obwohl sie Abgaben für eine konkrete gemeindliche Leistung darstellen, werden sie von der französischen Finanzwissenschaft wie Steuern behandelt. (Trotabas et Cotteret, S.210)

4) Morgand, Art.189, Anm.1691

bei auch die gesetzlich fixierten Höchstsätze überschritten werden.

Von den "taxes obligatoires" bleibt nach der Reform nur noch die "redevance des mines" (Grubenabgabe) erhalten ¹⁾. Wegen ihres speziellen Charakters hat sie in Bergbaugebieten eine gewisse Bedeutung.

Die taxes nach der loi d'orientation foncière

Eine nicht unerhebliche Stärkung der gemeindlichen Finanzquellen sollen nach dem Willen des Gesetzgebers die neu eingeführte "taxe locale d'équipement" ²⁾ (eine Art Investitionssteuer) und die "taxe foncière d'urbanisation" ³⁾ (Grundstücksabgabe zur Stadtentwicklung) bringen.

Die taxe locale d'équipement ⁴⁾ bezweckt, den Gemeinden zusätzliche Mittel für Erschließungsaufgaben und Gemeininvestitionen, die vor allem durch die private Bautätigkeit verursacht werden, zu beschaffen ⁵⁾.

1) Art.1502-1504 CGJ

2) Art.62-78 loi d'orientation foncière .31.Dez.1957 in der Fassung v.31.Dez.1969 (Gesetz Nr.69-1263)

3) Art.79-84 loi d'orientation foncière

4) Obwohl auch das französische Recht ebenso wie das deutsche zwischen dem Begriff der "taxe" (Gebühr) und des "impôt" (Steuer) unterscheidet und zum Abgrenzungskriterium die konkrete Gegenleistung macht, trennt das Gesetz terminologisch nicht immer scharf zwischen beiden Begriffen; besonders im Bereich des gemeindlichen Finanzwesens werden Abgaben, die begrifflich Steuern (impôts) sind, als Gebühren (taxes) bezeichnet. Vgl. Trotabas et Cotteret S.204, 208 und 444; Morgand, Art.189, Anm.1693; s. auch Wolff, S.211

5) Giquel, S.101; Statistiques et études financières 1970, S.149, herausgegeben vom Finanzministerium; Revue des finances communales 1969, S.104 ff und 1970, S.209 ff.; Depommier, S.7 ff.

Die Steuerpflicht gilt grundsätzlich in allen Gemeinden, in denen ein Bebauungsplan vorgeschrieben ist oder die einen Stadtentwicklungsplan besitzen; der Gemeinderat kann jedoch durch Beschluß auf die Besteuerung verzichten. Umgekehrt kann in den anderen Gemeinden, in denen diese Voraussetzungen nicht erfüllt sind, die Steuerpflicht durch Gemeinderatsbeschluß eingeführt werden. Besteuert werden Neubauten, Ausbauten und Erweiterungen jeglicher Art entsprechend dem Gebäudewert. Dieser wird in einem Pauschalverfahren nach der Fußbodenfläche bestimmt, wobei man, je nach Gebäudeart, einen Quadratmeterpreis zwischen 50 F/m^2 (landwirtschaftliche Gebäude) und 950 F/m^2 (Wohngebäude in guten Lagen) zugrundelegt. Der Steuersatz beträgt im Normalfall 1% des Gebäudewerts, kann aber durch Gemeinderatsbeschluß bis auf 3% und durch Dekret auf Ersuchen des Gemeinderats bis auf 5% erhöht werden.

Die taxe d'urbanisation unterwirft baureife Grundstücke innerhalb des bebauten Ortsbereichs einer besonderen Steuer, um die Bodenspekulation einzuschränken. Besteuerungsgrundlage ist der vom Eigentümer erklärte Verkehrswert des Grundstücks. Der Gemeinderat kann allerdings auf die Besteuerung verzichten.

b) Indirekte Steuern

Seit der Aufhebung der "taxe locale sur les chiffres d'affaires" durch das Gesetz vom 6. Januar 1966 besitzen die noch verbliebenen indirekten Gemeindesteuern wegen ihres geringen Aufkommens nur eine untergeordnete Bedeutung ¹⁾. Unter den Pflichtsteuern, die von den Ge-

1) s.S.74 ff.

meinden erhoben werden müssen, sind dies der "impôt sur les spectacles, jeux et divertissements" (Art.1559 - 1567 CGJ, eine Art Vergnügungssteuer) und die "licence des débitants de boissons" (Art.1568-1572 CGJ), eine Abgabe für die Erlaubnis zum Handel mit alkoholischen Getränken.

Gegenstand der Besteuerung sind im ersten Falle alle Arten von Schauspielen, von Spielen und sonstigen Vergnügungsveranstaltungen. Im zweiten Fall ist für die Erlaubnis zum Handel und Ausschank von geistigen Getränken jährlich eine Abgabe an die Gemeinde zu entrichten. Der Gemeinderat setzt den Steuersatz bzw. die Abgabe innerhalb gesetzlich bestimmter Grenzen fest ¹⁾.

Daneben gibt das Gesetz den Gemeinden das Recht, bestimmte Abgaben fakultativ zu erheben. Sie spielen als Einnahmequellen wegen ihrer geringen Ergiebigkeit faktisch keine Rolle ²⁾. Als Beispiel kann die "surtaxe sur les eaux minérales" (Art.1582 Code général des impôts, Abgabe für Mineralwasser) genannt werden.

Die "taxe locale sur le chiffre d'affaires"

Die bis in die jüngste Vergangenheit wichtigste der indirekten Steuern und der gemeindlichen Einnahmequellen überhaupt war die im Jahr 1941 eingeführte taxe locale sur le chiffre d'affaires (lokale Umsatzsteuer). Sie wurde durch das Gesetz Nr.66-10 vom 6.Januar 1966 mit Wirkung vom 1.Januar 1968 aufgehoben ³⁾. Wegen ihrer besonderen Bedeutung für das gemeindliche Finanzwesen

1) Trotabas et Cotteret, S.453; Giquel, S.98

2) Giquel, S.100

3) Wegen der Einführung der taxe sur la valeur ajoutée (Mehrwertsteuer)

und dessen Entwicklung seien ihre wesentlichen Merkmale kurz dargestellt.

Die lokale Umsatzsteuer war eine Pflichtsteuer auf den Umsatz des Einzelhandels und von Dienstleistungen ¹⁾. Der Steuersatz betrug im ersten Fall 2,75% des Umsatzes, im zweiten 8,5%. Die Ertragshoheit lag zu 75% bei den Gemeinden, der Rest verteilte sich auf das Departement (70%) und auf einen nationalen Ausgleichsfond (30%). Dieser Ausgleichsfond wurde geschaffen, um allen Gemeinden, vor allem den kleinen und den Landgemeinden, die im Verhältnis zu den Städten oft nur einen geringen Handel und somit auch nur ein geringes Einkommen aus der Umsatzsteuer haben, bestimmte Mindesteinnahmen ²⁾ zu sichern. Diese lagen im Jahr 1967 im Normalfall bei 47 F pro Einwohner.

Ersatz für lokale Umsatzsteuer

An Stelle der lokalen Umsatzsteuer, deren wesentliche Kennzeichen in der Ortsgebundenheit der Einnahmequelle und in dem innergemeindlichen Ausgleichssystem bestanden, trat am 1. Januar 1968 die "taxe sur les salaires" (Lohnsteuer).

Es ist dies eine vom Staat den Gemeinden in Höhe von 85% gewährte Beteiligung an einer ihm zufließenden 5-prozentigen Steuer auf die ausgezahlten Löhne, die jedoch nur vom Arbeitgeber zu tragen ist.

Aber noch im gleichen Jahr wurde diese Lohnsteuer ersatzlos gestrichen ³⁾ und die Gemeinden erhalten nunmehr

1) Giquel, S.88 ff.; Hourticq, S.188 ff.

2) Im Jahre 1966 erhielten ungefähr 75% der Gemeinden Zuschüsse aus dem Fond.

3) In Zusammenhang mit der Einführung der "taxe sur la valeur ajoutée"

dafür eine allgemeine, nicht mehr an eine bestimmte Steuer geknüpfte Zuweisung aus dem Staatshaushalt ¹⁾. Die Verteilung dieser Zuweisung an die einzelnen Gemeinden erfolgt nach einem recht komplizierten Schlüssel, der auf folgenden Grunderwägungen aufbaut ²⁾ :

- 1.) Alle Gemeinden sollen bestimmte Mindesteinnahmen erhalten;
Ungleichheiten sollen vermindert werden;
- 2.) Die unterschiedliche Belastung durch direkte Steuern ³⁾, gemessen vor allem anhand der Grund- und Wohnraumsteuer, in den einzelnen Gemeinden soll bei der Zuweisung berücksichtigt werden;
- 3.) Abrupte Änderungen im Einnahmeergebnis durch den Systemwechsel sollen vermieden werden.

Um diesen Forderungen nachzukommen, teilt man die insgesamt zur Verfügung stehenden Zuweisungsmittel in drei Teile.

Der erste Teil beträgt 3% der Gesamtsumme, steigt in den folgenden Jahren um je 0,2%, bis er in der Endstufe 5% erreicht hat. Diese Gelder werden einem Ausgleichsfond (Fonds d'action locale) zugeführt, aus dem Gemeinden mit geringeren Mindesteinnahmen als 53 F pro Einwohner oder Gemeinden, die durch den Wegfall der Umsatzsteuer einen besonders starken Einnahmerückgang zu verzeichnen hätten, z.B. bei rückläufiger demographischer Struktur oder Gemeinden mit starkem Touristenverkehr ⁴⁾,

1) Vgl. dazu Trotabas et Cotteret, S.453; Giquel, S.90 ff.; Hourticq, S.202 ff.; Bernard, S.311 ff.

2) Hourticq, S.204; Giquel, a.a.O.

3) Das Dekret Nr. 67-863 vom 29. September 1967 bestimmt im einzelnen die maßgeblichen Steuern

4) Das Zuteilungsverfahren wird durch ein dazu ergangenes Dekret Nr.68-913 vom 18. Oktober 1968 besonders geregelt.

unterstützt werden sollen.

Nach Abzug dieses Teils werden die noch vorhandenen 97% (bzw. 95%) in zwei Teile, A und B, geteilt. Davon beträgt Teil A im Jahre 1969, dem ersten Jahr der Übergangszeit, 95% und fällt in jedem folgenden Jahr um 5% bis auf 0 im Jahre 1988. Entsprechend beginnt Teil B mit 5% und steigt unter einer jährlichen Progression von 5% auf 100% im Jahre 1988.

Die auf Teil A entfallende Zuweisungsmasse wird nach Kriterien verteilt, die auf die Grunderwägung unter Ziffer 1 abstellen. Für die Verteilung maßgebend sind daher die um 8% erhöhten Umsatzsteuereinnahmen des Jahres 1967 oder ein Ertrag von 53 F pro Einwohner. Die größere der beiden Summen wird zugrundegelegt.

Die auf Teil B entfallenden Mittel werden unter Berücksichtigung der Überlegungen nach Ziffer 2 verteilt. Die Höhe der auf die Gemeinden entfallenden Zuweisungen wird nach dem Gewicht deren steuerlicher Belastung errechnet. Die Zuweisung ist umso größer je höher der Steuersatz bzw. der Anteil der Einnahmen aus den maßgebenden direkten Steuern an den gesamten ordentlichen Einnahmen ist.

Damit sollen die Gemeinden mit geringem Handel und geringem Gewerbesteueraufkommen begünstigt werden ¹⁾.

Gleichzeitig soll aber auch den tatsächlichen Bedürfnissen, wie sie in der verstärkten eigenen Anstrengung durch eine höhere steuerliche Belastung der Gemeindebürger zum Ausdruck kommen, besser Rechnung getragen werden.

2. Gebühren

Die Gebühren sind öffentlich-rechtliche Geldleistungen,

1) Hourticq, S.210

die vom Pflichtigen für die Inanspruchnahme eines "service public", entweder in Form einer gemeindlichen Einrichtung oder auch für Amtshandlungen zu erbringen sind.¹⁾ Der Gebühr liegt damit der Gedanke zugrunde, daß Aufwendungen der Allgemeinheit zugunsten eines bestimmten, konkretisierbaren Personenkreises nicht von allen Steuerzahlern gemeinsam, sondern nur von den Nutznießern getragen werden sollen.

Das französische Recht unterscheidet bei den Gebühren zwischen solchen mit fiskalischem Charakter (den taxes im eigentlichen Sinne)²⁾, die ähnlich den Steuern behandelt werden und den nicht fiskalischen (redevances). Die Abgrenzungskriterien sind jedoch nicht eindeutig geklärt; es gibt im wesentlichen zwei Meinungen³⁾; nach der einen, die vor allem von der Verwaltung und der Literatur vertreten wird, soll für den Begriff der "taxe" die Natur des service als "service obligatoire" (also der Benutzungszwang) entscheidend sein, während die andere, überwiegend von der Rechtssprechung vertretene Meinung auf den Umfang der Gegenleistung abstellt. In den Fällen, in denen ein Äquivalent zum geleisteten service erbracht wird, soll es sich um eine "redevance" handeln.

Beide Unterscheidungskriterien sind unscharf und vermögen nicht zu einer befriedigenden Abgrenzung zu führen, wie die nicht einheitliche Terminologie in der Praxis und selbst in den Gesetzen zeigt.

Rechtsgrundlage für die Erhebung der nicht fiskalischen Gebühren ist teils der Code de l'administration communale,

1) Trotabas et Cotteret, S.208 ff.; Wolff, S.211

2) Vgl. S.50 ff.

3) Trotabas et Cotteret, a.a.O.

wonach die Gemeinde für bestimmte services publics Gebühren festsetzen kann. Es sind dies z.B. ¹⁾ die "droits de pesage, mesurage et jaugeage" (Wäge-, Meß- und Eichrechte der Gemeinden), die "droits de stationnement" (Parkgebühren), die "taxe d'affouage" (Gebühr für Holzrechte am Gemeindewald), die "taxe de pâturage" (Gebühr für Weiderecht), la "taxe pour frais de pavage des rues", Art. 237-238 (Gebühr für die Straßenpflasterung), usw. Daneben können von der Gemeinde für die Benutzung ihrer öffentlichen Einrichtungen und für Dienstleistungen Gebühren auf Beschluß des Gemeinderates erhoben werden. Das Entgelt soll dem Leistungswert entsprechen, was zur Bemessung nach dem Äquivalenz- und dem Kostendeckungsprinzip führt ²⁾. Vielfach sind die Tarife aber so niedrig, daß die Selbstkosten nicht gedeckt werden, da die Gemeinden es oft - aus politischen Erwägungen - vorziehen, das so entstehende Defizit über den Gemeindehaushalt durch den Einsatz allgemeiner Deckungsmittel auszugleichen ³⁾. Um dieser Praxis entgegenzuwirken, machen die Aufsichtsbehörden die Gewährung von Finanzausweisungen für die Errichtung von gemeindlichen Einrichtungen teilweise davon abhängig, daß kostendeckende Benutzungsgebühren verlangt werden ⁴⁾.

1) s. Art. 189 und Morgand, Art. 189, Anm. 1750-1755

2) Anders ist dies bei den Gebühren für einen "services public obligatoire"; hier dürfen sie als "taxes bénéficiaires" den Wert der Dienstleistung übersteigen und damit zu zusätzlichen Einnahmen führen (Trotabas et Cotteret, a.a.O.).

3) s. auch Commission d'étude; S. 57

4) Giquel, S. 199 ff.

3. Einnahmen aus dem Gemeindevermögen

Das Gemeindevermögen setzt sich aus dem Verwaltungs- und dem Finanzvermögen zusammen. Sachlich besteht es aus Grundstücken, beweglichen Sachen und Rechten ¹⁾. Seine Zweckbestimmung ist, dem Gemeinwohl zu dienen. Art. 297 hat deshalb für seine Verwendung, soweit sie die Substanz betrifft, besondere Regeln aufgestellt, die teilweise Beschränkungen des zivilen Rechts nach dem Code civile enthalten. So ist der Verkauf von beweglichem und unbeweglichem Finanzvermögen auch bei Vorliegen eines vollstreckbaren Titels nur mit Genehmigung des Präfekten möglich. Insgesamt haben die Einnahmen aus dem Gemeindevermögen nur einen geringen Anteil an den ordentlichen Einnahmen.

4. Allgemeine Finanzzuweisungen

Schließlich erhalten die Gemeinden als Einnahmen des ordentlichen Haushalts ²⁾ auch Allgemeinzuweisungen des Staates (Art.245-248). Sie werden ohne besondere Zweckbindung als eine Art "Unkostenbeteiligung" des Staates für Leistungen der Gemeinden, die diese hauptsächlich in einem überörtlichen, allgemeinen Interesse ³⁾ erbringen, gewährt. Die Zuweisungen nach Art. 245 unterscheiden sich daher wesentlich von den Zuweisungen im Rahmen des Investitionshaushalts ⁴⁾ (Art.251-255), die sämtlich zweckgebunden sind und nur zur Finanzierung ge-

1) Morgand, Art.189 Anm.1756; Giquel, S.85

2) Vgl.Freville, Bd.I, S.352 ff. zur Struktur und zum Umfang der Allgmeinzuweisungen

3) Art. 245 spricht von "dépenses d'intérêt général", worunter im besonderen allgemeiner Verwaltungs- und Schulaufwand fällt (Giquel, S.87).

4) s.S.61ff.

nehmiger Investitionsvorhaben verwendet werden dürfen. Sie sind daher auch zu trennen von den staatlichen Zuweisungen, die den Einnahmeausfall infolge einer aufgehobenen Steuer mit Ertragshoheit der Gemeinden ersetzen. Die Höhe dieser Allgemeinzuweisungen wird grundsätzlich mit 0,50 F pro Einwohner bemessen. Dieser Betrag erhöht oder vermindert sich aber, wenn ein bestimmter Durchschnittswert an centimes additionnels unter- oder überschritten wird (Art.245 Abs.2). Hinzu kommen nach der Anzahl der grundschulpflichtigen Kinder der Gemeinde berechnete Erhöhungen.

Sie beginnen bei 0,5 F pro Kind in Gemeinden mit weniger als 2500 Einwohnern und enden bei kontinuierlichem Ansteigen bei 5 F pro Kind in Gemeinden mit mehr als 100 000 Einwohnern.

Eine zweite Gruppe von Zuweisungen (Art.248, 249) stellt auf finanzielle Schwierigkeiten auf Grund außerordentlicher Umstände, z.B. Naturkatastrophen, oder auf aus Kriegsschäden resultierende Ausfälle bei der Gebäudesteuer ab.

Außerdem erhalten die Gemeinden noch Zuweisungen als Ausgleich für Minderungen bei der Gebäudesteuer, die durch die zeitlichen Befreiungen von Neubauten entstehen. Insgesamt ist der Anteil der Allgemeinzuweisungen an den Einnahmen sehr gering; er beträgt nämlich nur 3 bis 4 % des Betriebshaushaltes ¹⁾.

5. Zweckgebundene Finanzzuweisungen

Der Gegenstand der Förderung

Die in diesem und im nächsten Abschnitt dargestellten Einnahmen betreffen nur den Investitionshaushalt. Hier handelt es sich in erster Linie um die "subventions

1) Freville, a.a.O., S.355

spécifiques", die für das französische Gemeindefinanzsystem eine überragende Rolle spielen. Das Gesetz bezeichnet sie in der Abschnittsüberschrift zu Art.251 ff. als "subventions d'équipement", im Gegensatz zu den davor geregelten "subventions sans affectation spéciale", die nur den Betriebshaushalt betreffen. Schon diese Überschrift macht deutlich, daß es sich bei den "subventions d'équipement" um Zuweisungen zu einem besonderen Zweck, nämlich für Investitionsaufwendungen handelt.

Art.251, der erste von fünf weiteren, das Zuweisungsverfahren regelnden Artikeln legt die in Betracht kommenden Zwecke allgemein fest.

Danach können Zuweisungen nur für Neuinvestitionen, für Instandsetzungen großen Ausmaßes und für Grundstücksanschaffungen, nicht dagegen für einfachen, laufenden Erhaltungsaufwand zugeteilt werden ¹⁾. Darüberhinaus werden in der Regel nur solche Projekte gefördert, die Bestandteil eines regionalen Investitionsprogramms ²⁾

- des "programm régional de développement et d'équipement" oder des "programm de modernisation et d'équipement des agglomérations" - im Rahmen des nationalen Plans sind.

Die Eintragung in ein Regionalprogramm ³⁾

Wie schon oben dargestellt, liegt die Verwirklichung der Ziele des nationalen Plans und seiner Regionalpro-

1) Morgand, Art. 255, Anm. 1829, 1830;
Faure, S.30

2) Bernard, S.281; Morgand, Art.255, Anm.1834

3) Freville, Bd.II, S.141 ff.

gramme weitestgehend in den Händen der Departements und Gemeinden ¹⁾. Deren Zuständigkeit beschränkt sich nun keineswegs nur auf die Ausführung bestimmter, bereits vorgegebener und im einzelnen durch die Planungsbehörden festgelegter Projekte; vielmehr besitzen die Gebietskörperschaften - zumindest im Grundsatz - ein eigenes Initiativrecht zur Aufnahme selbstgeplanter Vorhaben in ein Regionalprogramm ²⁾. Auf dessen inhaltliche Gestaltung freilich und auf die Entscheidung, ob ihr Vorhaben tatsächlich in das Programm eingetragen wird, was zumindest die Übereinstimmung mit dessen Zielen voraussetzt, haben sie keinen unmittelbaren Einfluß.

Praktische Bedeutung hat dieses Initiativrecht auch nur für die großen Städte und die wichtigeren Gemeindeverbände, die aufgrund ihrer Größe die nötigen persönlichen und sachlichen Mittel zur Erarbeitung von fundierten örtlichen Investitionsplänen besitzen. Für alle anderen Gemeinden ist dieses Recht mangels der zu seiner Verwirklichung erforderlichen Mittel und auch wegen des fehlenden politischen Einflusses allenfalls von theoretischem Gewicht ³⁾. Ihnen bleibt in der Regel nichts anderes übrig, als die Vorschläge der staatlichen Planungsbehörden zu akzeptieren, sofern sie eine Finanzhilfe erhalten wollen.

Der Eintragung in ein Programm geht eine umfassende Sachprüfung, die auch den Finanzierungsplan umfaßt, seitens der staatlichen Fachbehörden (services techniques) voraus, um die Übereinstimmung mit den von den jeweils zuständigen Fachministerien aufgestellten Richtlinien festzustellen.

1) Vgl. S.34

2) Freville, a.a.O.

3) Freville, Bd.II., S.185

Der Ablauf des eigentlichen Zuweisungsverfahrens

Nach positivem Abschluß der Prüfung und nach Aufnahme in das Programm, - eventuell auf Grund mehrerer Korrekturen der ursprünglich vorgelegten Pläne, - beginnt das eigentliche Zuweisungsverfahren, dessen Kern die Eintragung in ein für Investitionszuweisungen bestehendes ministerielles Finanzierungsprogramm ist. Dabei lassen sich zwei Phasen unterscheiden:

Zunächst wird der Gemeinde diese Eintragung unverbindlich mitgeteilt. Diese Mitteilung verpflichtet den Staat noch nicht, berechtigt die Gemeinde aber, das Vorhaben schon in ihren Haushalt aufzunehmen und mit den öffentlichen Kreditinstituten über die Gewährung eines Darlehens zur Restfinanzierung, die oft noch über 50% der Gesamtkosten beträgt, zu verhandeln.

Dann, wenn die mit der Eintragung grundsätzlich genehmigten Finanzmittel auch auf Grund der Prioritätenordnung der Förderungsprojekte tatsächlich zur Verfügung stehen, erfolgt die offizielle, rechtsverbindliche Zusage der Zuweisung.

Die Auszahlung der Mittel geschieht durch den Präfekten, zu dessen selbständiger Disposition seit der Einführung der "tranches opératoires" (Verfahrensabschnitte bei der Realisierung der Regionalprogramme) auch ein bestimmter Teil der jeweiligen, den verschiedenen Ministerialfonds für Investitionszuweisungen zugehörigen Finanzmittel gestellt ist ¹⁾. Allerdings ist seine Zuständigkeit daran geknüpft, daß die Gesamtkosten des Investitionsvorhabens eine Million Francs nicht überschreiten.

1) Giquel, S.153

Die Höhe der Zuweisung

Grundsätzlich geregelt ist das Zuweisungsverfahren vor allem hinsichtlich der zu berücksichtigenden Förderungshöchstsätze im Dekret vom 21. April 1939, auf das Art. 252 verweist. Dort sind aber nur die Grundregeln enthalten, von denen durch gemeinsamen Erlass des Finanzministeriums und desjenigen Fachministeriums, das ressortmäßig für das Vorhaben zuständig ist und aus dessen Haushaltsmitteln die Förderung erfolgen soll, abgewichen werden kann.¹⁾

Die für die verschiedenen Kategorien von Investitionsvorhaben niedergelegten Höchstsätze der Zuweisungen schwanken zwischen 60% und 30% der Gesamtkosten. In Wirklichkeit sind die durchschnittlichen Förderungssätze erheblich niedriger²⁾; sie erreichten 1968 ca. 25%, fielen in den folgenden Jahren auf 23% (1966), 22% (1967), bis sie 1968 nur noch 17% der durchschnittlichen Investitionskosten betrug, obwohl der nationale Plan 24% vorgesehen hatte. Für diese Entwicklung sind mehrere Ursachen verantwortlich³⁾. Eine davon ist die Art der Berechnung der Zuweisung. Üblicherweise wird sie nicht nach dem im Kostenvoranschlag angegebenen Ausgabenbetrag, sondern nach einem durch verschiedene Kürzungen verminderten, der als "dépense subventionnable" bezeichnet wird, errechnet. Hinzu kommt, daß die tatsächlichen Aufwendungen für das Projekt bis zu seiner Fertigstellung die geplanten Kosten meist übersteigen. Darüber hinaus werden die Berechnungen bewußt auch nach

1) Faure, S.33

2) Freville, Bd.II, S.140

3) Yrissou, S.6; Freville, Bd.II, S.183

einem aus früheren Jahren stammenden, wesentlich niedrigeren, inzwischen aber überholten Kostenniveau vor-
genommen¹⁾. Dies hat zur Folge, daß zwischen den realen Kosten und den der Zuweisungsberechnung zugrundegelegten fiktiven oft eine Differenz von 25% und mehr entsteht.

Eigentlicher Grund für diesen Berechnungsmodus ist, daß damit die im Plan festgelegten Zuweisungssätze für die einzelnen Investitionskategorien optisch gewahrt bleiben, obwohl die staatliche Beteiligung in Wirklichkeit erheblich geringer ist, weil die zur Verfügung stehenden Finanzmittel mit der steigenden Zahl der Subventionsanträge nicht Schritt halten können. Für die Zuweisungsempfänger bedeutet dies, die Finanzierungslücke durch zusätzliche Darlehen zu schließen, was im Falle einer restriktiven Kreditpolitik sehr erschwert sein kann, oder aber die eigenen Steuern zu erhöhen, um weitere Eigenmittel zu gewinnen.

Die Zuweisung wird grundsätzlich nur dann gewährt (Art.254), wenn mit der Ausführung des zu fördernden Projekts vor der Subventionszusage nicht begonnen worden ist; andernfalls entfällt die Leistungspflicht des Staates wieder. Nur in Ausnahmefällen und sofern das Vorhaben Bestandteil eines regionalen Programms ist, kann das zuständige Ministerium von diesen Erfordernissen befreien und den Beginn der Arbeiten vor Zuteilung der Zuweisung nach Genehmigung der Pläne erlauben (Art.255).

Trotz der Allgegenwärtigkeit des nationalen Plans mit seinen Programmen werden von den für die Investitionszuweisungen jeweils zuständigen Ministerien auch Finanzmittel für Projekte außerhalb der verschiedenen Programme gewährt²⁾. Dies beruht auf dem Weiterbestehen

1) Yrissou, a.a.O.

2) Yrissou, S.6; Freville, Bd.II, S.181; Commission d'étude, S.70

einer Vielzahl von Sonderzuweisungen, die - es sollen über 60 verschiedene Arten sein -, für das System der Finanzzuweisungen durch die Fachministerien immer noch bestimmend und Grundlage für eine eigene Zuweisungspolitik neben den Zielsetzungen des nationalen Plans sind ¹⁾. Hinzu kommt eine entsprechende Zahl von unterschiedlich gestalteten Zuweisungsverfahren, die ebenso wenig zur Überschaubarkeit der Förderungsmöglichkeiten beitragen.

6. Darlehen

Die Darlehensaufnahme für die Gemeinden ist eine unentbehrliche, hinsichtlich ihrer Erträge, sogar eine der wichtigsten Finanzquellen, um den Haushaltsbedarf zu decken. Die Einnahmen aus Darlehen dienen neben den Eigenmitteln und den Zweckzuweisungen ausschließlich zur Finanzierung von Investitionsausgaben, wobei ihr Anteil in der Regel 50% übersteigt ²⁾.

Die Darlehensquellen

Nimmt man die Zugangsbedingungen für die den Gemeinden zur Verfügung stehenden Darlehensquellen zum Unterscheidungskriterium, so lassen sich drei Kategorien bilden: ³⁾

- der privilegierte Kreditmarkt (marché privilégié)
- der geregelte Kreditmarkt (marché réglementé)
- der überwachte Kreditmarkt (marché surveillé).

Dies bedeutet jedoch nicht, daß den Gemeinden all die-

1) Mignot, S.20; Savigny, S.156

2) s.S.76 ff.

3) Commission d'étude, S.66; Bernard, S.325

se Märkte auch tatsächlich zur freien Wahl stünden und ihr Kreditbedarf ohne Schwierigkeiten gedeckt werden könnte ¹⁾.

Der privilegierte Markt

Dieser ist für die Gemeinden bei weitem der wichtigste. Dies beruht darauf, daß er Kredite zu sehr günstigen Zinssätzen bietet, was angesichts der äußerst angespannten Finanzsituation der meisten Gemeinden von größter Bedeutung ist. Sein Zugang ist allerdings beschränkt und an bestimmte Voraussetzungen geknüpft.

Träger dieses Kreditmarktes sind bestimmte öffentlich-rechtliche Kassen, nämlich die "Caisse de Dépôtset de Consignations" (C.D.C.), der "Crédit foncier de France", die "Caisse nationale de crédit agricole", und der "Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme" (F.N.A.F.U.) ²⁾.

Das unter diesen bei weitem wichtigste Institut ist die 1836 gegründete C.D.C., die über die Hälfte des gesamten gemeindlichen Kreditbedarfs deckt ³⁾. Die zur Verfügung gestellten Kreditmittel stammen aus den Sparkaufkommen bei den über 550 Sparkassen und der "Caisse nationale d'épargne", deren Überschüsse die C.D.C. verwaltet.

Für die von der C.D.C. gewährten Kredite gilt der viel kritisierte Grundsatz, daß sie nur für bestimmte Einzelvorhaben und nur dann, wenn zuvor eine Finanzzuweisung zugesagt worden ist, vergeben werden ⁴⁾. Dabei

1) Duploux, S.137

2) Bernard, S.325

3) Giquel, S.159

4) Freville, Bd.II, S.146; Revue des finances communales 1970, S.134; Savigny, S.159; Bernard, S.325; Commissariat général du Plan, S.57

kommt es im allgemeinen auf die Höhe der Zuweisung nicht an; sie erlangt jedoch dann zusätzliche Bedeutung, wenn es infolge Kreditknappheit eine Rangfolge unter den verschiedenen Darlehensanträgen festzulegen gilt. Die Finanzzuweisung wird damit zum Schlüssel für die gemeindliche Kreditfinanzierung.

Im wesentlichen sind es zwei Erwägungen, die dieser Verknüpfung von Darlehensgewährung und Zuweisung zugrundeliegen:

Die C.D.C. ist einer eigenen, umfassenden Sachprüfung der Darlehensanträge, um zumindest theoretisch Fehldispositionen zu vermeiden, infolge der vorangegangenen Kontrolle im Rahmen des Zuteilungsverfahrens für die Zuweisung enthoben ¹⁾.

Daneben ermöglicht dieses Kreditgewährungsverfahren dem Staat, die Wirkung seiner Zuweisungspolitik im gemeindlichen Investitionsbereich erheblich zu verstärken. Allerdings gibt es von diesem Verfahren auch Ausnahmen; sofern die zur Verfügung stehenden Kreditmittel nicht durch staatlich geförderte Vorhaben bereits ausgeschöpft werden, gewährt die C.D.C. auch Darlehen für Investitionen, die weder Bestandteil eines Entwicklungsprogrammes sind, noch Finanzzuweisungen erhalten ²⁾. Die Darlehensbeträge sind dann jedoch recht niedrig.

In der Regel bestimmt sich die Höhe des Kredits nach der Differenz zwischen dem Zuweisungsbetrag zusammen mit dem Eigenfinanzierungsanteil und den der Zuweisungsberechnung zugrundegelegten Gesamtkosten (dépenses subventionables). Da diese fast immer niedriger als die

1) Freville, a.a.O.

2) Giquel, S.161; Revue des finances communales, a.a.O.

tatsächlichen Aufwendungen sind, verbleibt noch ein Finanzierungsrest, der von den Gemeinden meist durch zusätzliche Eigenmittel abgedeckt werden muß.

Die Laufzeiten, der von der C.D.C. vergebenen Kredite betragen im allgemeinen 20 Jahre, im Höchstfall auch 30 Jahre. Der Zinssatz beginnt bei 5,5% für kurzfristige Darlehen und steigt bis auf 6,75% bei Laufzeiten von mehr als 20 Jahren.

Auf Grund eines Gesetzes ¹⁾ aus dem Jahre 1950 kann die Zusage von Darlehen auch durch die Sparkassen direkt an die Gemeinden in ihrem Bereich erfolgen. Denn, um das Kreditverfahren zu vereinfachen, ohne daß damit aber die Zuteilungsregeln oder die generelle Zuständigkeit der C.D.C. aufgehoben würden, sind die Sparkassen ermächtigt, die Hälfte ihres Kreditvolumens selbst zu verwalten. Eingeschränkt wird dieses Recht allerdings dadurch, daß bindende Kreditzusagen der Mitwirkung eines besonderen Departements-Ausschusses unter Vorsitz des trésorier-payeur-général bedürfen ²⁾.

Die beiden anderen öffentlichen Kassen, der "Crédit foncier de France" und die "Caisse de crédit agricole" haben im Vergleich zur C.D.C. nur eine geringe und auf bestimmte Investitionsbereiche, z.B. Versorgungseinrichtungen, Erwerb von Bauland bzw. Investitionen von Landgemeinden, beschränkte Bedeutung ³⁾.

Der F.N.A.F.U. soll die Gemeinden bei der Durchführung der Raum- und Strukturpolitik unterstützen. Die Darlehen betreffen vor allem Vorhaben der Stadtentwicklung, der

1) Es handelt sich um die "loi Minjoz" vom 24.6.1950, so genannt nach dem Berichterstatter.

2) Art.45 Code des caisses d'épargne; dazu Cathelineau S.197

3) Bernard, S.325; Hourticq, Revue adm.1969, S.627

Erschließung von Gelände und Industrieansiedlungen und der Beschaffung von Grund und Boden ¹⁾. Es werden in der Regel nur kurzfristige Darlehen von 2 Jahren mit Verlängerungsmöglichkeit in Sonderfällen bis auf 6 und 8 Jahre vergeben. Der Zinssatz beträgt 2,5-3%, bzw. 3%-3,5%.

Der geregelte Kreditmarkt

Im Bereich des geregelten Marktes ist die "Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales (C.A.E.C.L.) das führende Institut. Es wurde durch Dekret ²⁾ vom 4. Mai 1966 als Ersatz für den "groupement des collectivités locales pour le financement des travaux d'équipement", einer gemeindlichen Einrichtung zur Finanzierung von Investitionsvorhaben, der bis zum Jahre 1966 seinerseits der "Fonds de gestion des emprunts unifiés" vorangegangen war ³⁾, errichtet.

Hauptaufgabe der C.A.E.C.L. ist die Geldbeschaffung auf dem Kreditmarkt durch Auflegung von Anleihen, da die genannten öffentlichen Kassen den Kreditbedarf allein mit Hilfe des Sparaufkommens nicht decken können. Zwar besitzen die Gemeinden nach Art. 261, 262 unter den dort genannten Voraussetzungen das Recht, sich Finanzmittel durch Ausgabe von Schuldverschreibungen zu beschaffen, doch stößt dies in der Praxis wegen des meist zu geringen Umfangs der einzelnen Emissionsvorhaben, um an der Börse zum Handel zugelassen zu werden,

1) Durrieu, S.78

2) Dekret, Nr.66-953

3) Hourticq, Revue adm. 1966, S.421

auf Schwierigkeiten bei der Zeichnung ¹⁾. Um dem zu entgehen, hat das Gemeindegesetz in den Art.263, 264 die Zusammenfassung der einzelnen gemeindlichen Anleihen in einem Fonds und die Ausgabe vereinigter Emissionen vorgesehen ²⁾.

Eine der bekanntesten dieser Emissionen ist die schon seit 1958 unter dem Namen "villes de France" aufgelegte, die auch von der C.A.E.C.L. mit einem jährlichen Kreditertrag von 300 Mill.F.fortgeführt wird ³⁾. Daneben gibt dieses Institut verschiedene Emissionsreihen im regionalen Bereich heraus.

Der überwachte Kreditmarkt

Trotz aller Anstrengungen reichen die über die genannten beiden Märkte erschlossenen Finanzmittel nicht aus, um den Bedarf der Gemeinden restlos zu decken. Diese sind vielmehr gezwungen, sich auch noch am freien Kapitalmarkt Mittel zu beschaffen. Hier unterliegen sie jedoch der Kontrolle durch die Aufsichtsbehörde, was zu einer Überwachung dieses Kreditmarktes führt.

Maßgebend für diese Kontrolle sind grundsätzlich die Art. 47, 48 ⁴⁾. Danach unterliegen Kreditaufnahmen bei privaten Gläubigern immer der Genehmigung, die nach einer Verwaltungsanweisung ⁵⁾ des Innenministers voraussetzt, daß die Zinsen bestimmte Höchstsätze (6% bei

1) Morgand, Art. 266 Anm.1848

2) Emissionssummen von mehr als 250 000 F.bedürfen der Genehmigung durch das Finanzministerium (Gesetz Nr. 46-2914 v.23.Dezember 1946)

3) Hourticq, Revue adm.1969, S.627

4) vgl.S.29

5) circulaire Nr.368 du ministre de l'Interieur v.2.7.1966

6 Jahren, 6,6% bis zu 10 Jahren, 7,10% bis zu 15 Jahren, 7,5% bei über 15 Jahren Laufzeit der Darlehen) nicht übersteigen.

Wesentlicher Vorteil dieser Kreditmittel ist, daß sie nicht zweckgebunden sind und die Gemeinde damit frei disponieren kann. Dem gegenüber steht aber eine größere Zinsbelastung, die wiederum zu höheren Haushaltsaufwendungen führt. Die Bestrebungen der Gemeinden bleiben daher auf Zuteilung von "Globalkrediten" durch die öffentlichen Kassen, die nicht mehr für ein bestimmtes Vorhaben zweckgebunden sind, gerichtet ¹⁾.

1) Bernard, S.326; Yrissou, S.17

III. Statistisches Material zur Entwicklung des gemeindlichen Finanzwesens

(Zahlen aus den Jahresstatistiken des französischen Wirtschafts- und Finanzministeriums ¹⁾ und dem Anhang zum Bericht des Generalkommissariats für Planung ²⁾).

Betriebshaushalt :

Unter den ordentlichen Einnahmen kommt dem Aufkommen aus den indirekten und direkten Steuern die größte Bedeutung zu, wobei letztere den stärksten Jahreszuwachs haben; dies gilt in besonderem Maße für Gemeinden mit mehr als 5000 Einwohnern. Demgegenüber ist die Entwicklung der indirekten Steuern leicht rückläufig.

Der Anteil der gemeindlichen Fiskaleinnahmen am Brutto-sozialprodukt ist in ständigem Steigen begriffen und zwar von 3,24 % im Jahr 1962 auf 3,60 % im Jahre 1968.

Unter den "Centimes-Einnahmen" haben die aus der Wohnraumsteuer und aus der Gewerbesteuer das stärkste Wachstum zu verzeichnen. Das Zurückbleiben der Steuerergebnisse für bebaute Grundstücke ist auf die Steuerbefreiung für Neubauten zurückzuführen.

-
- 1) Statistiques des comptes des collectivités et établissements public locaux 1965, 1966, 1967 du Ministère de l'Economie et des Finances
 - 2) Commissariat général du Plan, Annexes au rapport sur l'élaboration d'un compte financier prospectif des collectivités locales pour 1975

Investitionshaushalt :

Bei den außerordentlichen Einnahmen verdienen vor allem die steigenden Darlehensaufnahmen, die die Gemeindeverschuldung von 14,4 Mrd.F. im Jahr 1962 auf 30,2 Mrd.F. im Jahr 1967 anwachsen ließ, Beachtung.

Von den Investitionsausgaben haben die direkten Investitionen mit einem Anteil von mehr als drei Vierteln (8,7 Mrd.F. von 11,2 Mrd.F. insgesamt im Jahre 1967) das bei weitem stärkste Gewicht. Dabei entfallen wiederum 70% dieser Ausgaben auf Neukonstruktionen und weitere 14% auf Grundstückserwerbungen.

Die indirekten Investitionen betreffen zum größten Teil Leistungen zur Darlehensrückzahlung; ihr Anteil an den gesamten Investitionsausgaben unterliegt der stärksten Steigerung (23% im Jahr 1967 gegenüber 17% im Jahre 1962).

Investitionshaushalt

(in Mill. F)

	1962	1965	1966	1967	durchschnittl. jährl. Wachstum
I. Ausgaben					
direkte Investitionen	4607	7104	7650	8690	13,5 %
indirekte "	860	1445	1975	2428	22,0 %
Verschiedenes	66	47	39	71	--
Gesamt	5533	8596	9664	11189	15,2 %

II. Einnahmen

Eigenfinanzierung	1567	2148	2962	3523	17,6 %
Zuweisungen	1090	1905	2038	2360	16,7 %
Darlehen	1797	4033	4649	5420	14,1 %
Verschiedenes	591	721	768	873	8,1 %
Gesamt	6045	8807	10417	12158	15,1 %

Investitionshaushalt

Entwicklung nach der Größe der Gemeinden
(prozentuales Wachstum von 1962 - 1967)

I. Ausgaben	< 5000 Einwohner	5000 - 20000		20000 - 50000		50000-100000		Paris
		Einwohner	Einwohner	Einwohner	Einwohner	Einwohner	Einwohner	
DIREKTE Investitionen	9,7	12,9	15,5	15,7	17,3	22,4		
INDIREKTE "	15,6	25,1	27,2	24,2	25,9	36,3		
(davon Schuldentilgung)	(15,5)	(19,7)	(26,4)	(21,4)	(23,5)	(15,4)		
Gesamt	10,7	15,0	17,6	17,5	19,2	22,5		

II. Einnahmen

Eigenfinanzierungen	11,3	16,9	22,0	20,3	20,1	--
Zuweisungen	10,0	14,9	14,6	17,5	36,5	72,5
Darlehen	8,7	14,0	15,6	15,5	15,5	42,5
Gesamt	10,3	12,0	17,2	17,4	19,2	58,0

Investitionshaushalt:

Entwicklung nach der Größe der Gemeinden

(in Mill. F)

I. Ausgaben	< 5000		5000 - 20000		20000 - 50000		50000- 100000		> 100000	
	Einwohner	1962	Einwohner	1967	Einwohner	1962	Einwohner	1967	Einwohner	(ohne Paris)
	1962	1967	1962	1967	1962	1967	1962	1967	1962	1967
direkte Invest.	1849	2935	867	1590	622	1275	329	683	667	1482
indirekte "	355	732	145	444	117	389	76	226	154	488
(davon Schulden- tilgung)	(278)	(571)	(113)	(277)	(73)	(237)	(48)	(127)	(97)	(278)
Gesamt	2204	3667	1062	2034	739	1664	405	909	821	1970

II. Einnahmen

Eigenfinanzierung	716	1226	276	602	199	536	119	300	255	639
Zuweisungen	501	806	232	466	177	349	71	159	68	322
Darlehen	1065	1621	525	1009	417	861	229	470	483	992
Verschiedenes	132	293	234	153	52	125	37	87	74	162
Gesamt	2414	3946	1267	2230	845	1871	456	1016	880	2115

Betriebshaushalt

(in Mill. F)

I. Ausgaben

	1962	1965	1966	1967	durchschnittl. jährl. Wachstum
Betriebsmittel und Leistungen	2318	2916	3003	3215	6,8 %
Personalkosten	3603	5078	5501	6068	11,0 %
Unterhalt gemeindliche Einrichtungen	700	821	1070	1237	12,1 %
Zuweisungen	554	831	753	900	10,2 %
Finanzierungskosten	980	1372	1466	1624	10,6 %
Verschiedenes	1208	1652	1671	1662	--
Gesamt	9330	12620	13409	14584	9,3 %

Betriebshaushalt

(in Mill. F)

II. Einnahmen

Gemeindevermögen
und Gebühren

Zuweisungen,
Rückzahlungen

indirekte Steuern

direkte Steuern

Kapitaleinkünfte

Verschiedenes

Gesamt

	1962	1965	1966	1967	durchschnittl. jährl. Wachstum
	1416	1988	2132	2408	11,3 %
	1072	1373	1413	1689	9,5 %
	3861	5169	5653	6095	9,6 %
	3541	5027	6118	7019	14,7 %
	377	386	383	357	- 1,1 %
	630	825	722	539	--
Gesamt	10897	14768	16371	18107	10,7 %

BetriebshaushaltEntwicklung nach der Größe der Gemeinden
(in Mill. F)

I. Ausgaben	1962 < 5000 Einwohner	1967 5000 - 20000 Einwohner	1962 20000 - 50000 Einwohner	1967 50000 - 100000 Einwohner	1962 > 100000 Einwohner (ohne Paris)	1967
Betriebsmittel und Leistungen	802	1026	357	535	320	494
Personalkosten	824	1213	482	862	460	914
Unterhalt gemeindl. Einrichtungen	215	390	82	172	72	172
Zuweisungen	99	150	63	112	61	135
Finanzierungskosten	318	512	151	301	121	242
Verschiedenes	282	437	120	173	122	154
Gesamt	2511	3761	1252	2148	1156	2098
					790	1298
					1444	2372

s. S. 82

II. Einnahmen

BetriebshaushaltEntwicklung nach der Größe der Gemeinden
(in Mill. F)

	1962	1967	1962	1967	1962	1967	1962	1967	1962	1967
I. Ausgaben	< 5000 Einwohner	5000 - 20000 Einwohner	20000 - 50000 Einwohner	50000 - 100000 Einwohner	> 100000 Einwohner (ohne Paris)					
II. Einnahmen										
Gemeindevermögen und Gebühren	396	603	168	322	140	329	96	196	231	564
Zuweisungen Rückzahlungen	297	333	105	146	73	112	36	74	73	134
indirekte Steuern	966	1526	576	926	532	919	319	540	668	1019
direkte Steuern	1332	2242	570	1234	477	1174	332	720	535	1179
Kapitaleinkünfte-										
Verschiedenes	236	223	109	122	133	100	126	68	192	115
Gesamt	3227	4927	1528	2750	1355	2634	909	1598	1699	3011

Betriebshaushalt

Entwicklung nach der Größe der Gemeinden
(prozentuales Wachstum von 1962 bis 1967)

I. Ausgaben

	< 5000 Einwohner	5000 - 20000 Einwohner	20000 - 50000 Einwohner	50000 - 100000 Einwohner	> 100000 Einwohner (ohne Paris)
Betriebsmittel und Leistungen	5,1	8,4	9,1	5,8	7,7
Personalkosten	8,0	12,3	14,7	13,7	13,2
Unterhalt gemeindl. Einrichtungen	12,6	16,0	19,0	17,9	14,4
Zuweisungen	8,7	12,2	17,3	16,1	12,0
Finanzierungskosten	10,8	15,9	14,8	8,4	12,2
Gesamt	8,1	11,4	12,6	10,4	10,4

II. Einnahmen

Gemeindevermögen und

Gebühren

indirekte Steuern

indirekte Steuern

Gesamt

19,6

8,8

17,1

12,1

Betriebshaushalt

Entwicklung der "centimes
additionnels" in Mill. F

Centimes zur	1962	%	1968	%	1962/1968
Steuer für bebaute Grundstücke	974	20	2006	18,7	+ 105,9 %
Steuer für nicht bebaute Grundstücke	584	12	1010	9,3	+ 72,9 %
Wohnraumsteuer	1072	22	2611	24,1	+ 143,5 %
Gewerbesteuer	2241	46	5188	47,9	+ 131,5 %
Gesamt	4871	100	10815	100,0	+ 121,9 %

Betriebshaushalt

Entwicklung der Fiskaleinnahmen
in Mill.F

	1962	%	1968	%	1962/1968
direkte Steuern	5855	54,8	12333	61,3	+ 110,6 %
indirekte Steuern	4306	40,3	7079	35,2	+ 64,3 %
Verschiedenes	506	4,9	713	3,5	+ 40,9 %
Gesamt	10667	100	20.125	100	+ 88,6 %

Investitionshaushalt

Entwicklung der Ausgaben für
Schuldentilgung im Rahmen der
indirekten Investitionen

	Anteil der Schuldentilgung an den			
	ordentlichen Einnahmen		Investitionsausgaben	
	1962	1967	1962	1967
Gemeinden insges.	6,0 %	8,8 %	11,9 %	14,2 %
5000 Einwohner	8,8 %	11,5 %	12,6 %	15,5 %
5000 Einwohner	4,9 %	7,7 %	11,4 %	13,6 %

Investitionshaushalt

Entwicklung des Aufwands für
Schuldtilgung und Schuldzins
im Verhältnis zur jährlichen
Neuverschuldung

	1962	1965	1966	1967
Darlehensaufnahme	2789	4013	4623	5364
Schuldtilgung	652	1083	1325	1611
Schuldzins	971	1361	1454	1578
Aufwand	1623	2444	2779	3189
Anteil an Darlehen	58,1 %	60,9 %	59,2 %	59,4 %
Gemeinden < 5000 Einw.	59,5 %	70,6 %	65,3 %	66,8 %
Gemeinden > 5000 Einwohner	59,5 %	56,6 %	57,7 %	56,2 %

Vierter Teil

Das Finanzwesen und die autonomie locale

I. Die Finanzordnung in der Verwaltungspraxis Die rechtliche Beschränkung der autonomie locale durch die Kommunalaufsicht

In der Gestaltung ihres Finanzwesens, vor allem was die Aufstellung und Ausführung des Haushalts, die Aufbringung, Verwaltung und Bewirtschaftung der Finanzmittel und des Gemeindevermögens betrifft, sind die Gemeinden weitgehend an staatliches Recht gebunden. Diese Bindung bedeutet als solche noch keine Einschränkung des in der Verfassung garantierten Rechts der Gemeinden, sich frei zu verwalten, da es nicht unbedingt besteht, sondern durch Gesetze bestimmbar ist (Art.72, Abs.2; 34 Constitution 1958). Diese erfahren ihre Rechtfertigung aus der Bedeutung der öffentlichen Finanzwesen für das Gemeinwohl, das deren Unterwerfung unter allgemeine, auch für den örtlichen Bereich, im gesamten Staatsgebiet verbindliche Regeln gebietet ¹⁾.

Diese Bestimmungen gehören auf Grund ihres organisatorisch-technischen Charakters dem Verfahrensrecht an, ohne eine sachliche Bindung des gemeindlichen Finanzgebarens zu bewirken. Auch die Erklärung bestimmter Aufgaben zu Pflichtaufgaben (Art.185) stellt für sich keine Beschränkung der gemeindlichen Eigenverantwortung

1) Trotabas et Cotteret, S.48

dar, sondern unterstreicht nur den Grad des öffentlichen Interesses an der Durchführung ¹⁾. Ein anderes Bild ergibt sich jedoch dann, wenn die Pflichtausgaben infolge zu geringer Finanzausstattung die Eigenmittel der Gemeinden weitgehend aufzehren, so daß freiwillige Aufgaben in nur noch unzureichender Weise erfüllt werden können.

Von großer rechtlicher Bedeutung für die gemeindliche Finanzhoheit und damit für die autonomie locale ist dagegen die institutionelle staatliche Aufsicht, die in zwei Formen, als Kommunalaufsicht und als spezielle Finanzaufsicht, über den Vollzug des Gemeindehaushalts als solchen wacht.

Das Verfahren der Kommunalaufsicht, deren Eingriffsmöglichkeiten mit der Reform ²⁾ von 1959 quantitativ und qualitativ verringert wurden, respektiert die gemeindliche Finanzhoheit nur in unzureichendem Maße ³⁾. Zwar schafft die Unterscheidung nach der Größe der Gemeinden bei der Genehmigungsbedürftigkeit der Haushalte nach Art.47, 48 der gemeindlichen Verantwortung größeren Raum durch die Reduzierung der Kontrollgewalt. Insoweit scheint die Reform von 1959 der Forderung nach einer Stärkung der Dezentralisation, die nach Freville ⁴⁾ wesentlich darin besteht, die Gestaltungs- und Kon-

1) Maspétiol et Laroque, S.150

2) Ordonnance Nr.59-33 v.5.Januar 1959

3) Es kann hier nicht der Meinung von Cathelineau, S.72 gefolgt werden, der eine Beeinträchtigung der gemeindlichen, finanziellen Selbständigkeit schon deshalb ablehnt, weil die Aufsichtsbehörde die gemeindliche Entscheidung nur billigen oder ablehnen, nicht jedoch ändern - von gewissen Ausnahmen abgesehen - kann.

4) Freville, Bd.II, S.215

trollrechte der Aufsichtsbehörde gegenüber der Gemeinde mehr und mehr durch deren Verantwortung vor den Wählern zu ersetzen, entgegenzukommen. Dennoch bleibt der tatsächliche Abbau der Kontrolle wegen der Einschränkung ¹⁾ in Art 48 Buchst.c gering, so daß auch sehr viele Gemeinden mit mehr als 9 000 Einwohnern wegen ihrer angespannten Finanzlage weiterhin der Aufsicht nach Art.47 unterworfen bleiben. Da die Haushaltsentscheidungen Grundlage für die gesamte gemeindliche Verwaltungstätigkeit sind, greifen hier die Aufsichtsrechte in besonders starkem Maße in die autonomie locale ein.

Hinzu kommt aber noch, daß sich die Präventivkontrolle gegenüber dem vorgelegten Gemeindehaushalt nicht allein auf die Erteilung oder Versagung der Genehmigung beschränkt ²⁾, sondern darüberhinaus unter bestimmten Voraussetzungen auf Grund der speziellen, die gemeindliche Finanzordnung betreffenden Vorschriften des Art. 174 ff. noch ein besonderes Regelungsrecht zum Gegenstand hat ³⁾. Danach besitzt die Aufsichtsbehörde unter Beachtung bestimmter verfahrensrechtlicher Bestimmungen einen weiten Ermessensspielraum, um gemeindliche Haushaltsentscheidungen unter Hinweis auf die Finanzsituation zu ändern ⁴⁾. Grundlage dafür ist Art.174, der eine Regelung "eventuellement" zuläßt, ohne daß die Voraussetzungen dazu noch genauer bestimmt würden.

Bénoit ⁵⁾ zieht daraus den Schluß, daß die Gemeinden in allen wichtigen Angelegenheiten - vor allem dann,

1) Vgl.S.40

2) Bouffard, S.36; Chapmann, S.142ff.

3) Lainville et Bazoché, S.239

4) Bouffard, S.57; Morgand, Art.176, Anm.1449

5) S.145 ff.

wenn sie einen großen Finanzaufwand erfordern - , nur in Übereinstimmung mit der Aufsichtsbehörde bzw. der Zentralgewalt handeln können. Betrachtet man nur die rein rechtliche Regelung, so ist diesem Urteil wohl zuzustimmen, da die umfassende Sachkontrolle der Aufsichtsbehörde zumindest materiell eine Teilung der Entscheidungsverantwortung bewirkt. Insoweit nämlich die Aufsichtsbehörde die gemeindliche Haushaltsentscheidung verändert und durch eigene Regelungen ersetzt, wird der Gemeinde das Entscheidungsrecht entzogen. Was nun die Auswirkungen auf die autonomie locale angeht, kommt es darauf an, ob die staatliche Einwirkung in den eigenen Aufgabenbereich der Gemeinden oder in den staatlich übertragenen fällt. Bei letzterem wird man grundsätzlich ein dem gemeindlichen gleichrangiges Interesse des Staates an der ordnungsgemäßen Ausführung der Aufgaben unterstellen müssen, so daß das staatliche Engagement dafür gerechtfertigt erscheint. Anders ist dies jedoch, wenn die staatliche Aufsichtsgewalt in den eigenen Verantwortungsbereich der Gemeinde eingreift; das materielle Entscheidungsrecht, das auf Grund der autonomie locale hier den Gemeinden zusteht, wird dann allein von der Aufsichtsbehörde wahrgenommen, wobei für die Gemeinde nur das Recht zur Initiative und die Ausführungsverantwortung verbleibt ¹⁾. Die Kommunalaufsicht mit Abänderungsbefugnis beseitigt so die Verantwortung der Gemeindeorgane gegenüber ihren Wählern, so daß jene nur noch Vollzugsorgane im Rahmen einer materiellen Dekonzentration sind, was mit der autonomie locale aber nicht vereinbar ist ²⁾.

1) Bénéoit bezeichnet dies als "coadministration" zwischen Gemeinden und Zentralgewalt

2) Freville, Bd.II, S.210 ff.; Savigny, S.49 ff.; Maspétiol et Laroque, S.272 ff.; Auby S.80 ff.

Treffend bezeichnet daher Cathelineau dieses Aufsichtsverfahren als "régime d'autonomie contrôlée" ¹⁾.

Die Verwaltungspraxis

Die rechtliche Situation deckt sich jedoch nicht mit der tatsächlichen ²⁾, denn die Aufsichtsbehörde macht von ihren weitreichenden Eingriffsrechten fast keinen Gebrauch; sie zieht es vielmehr vor, die gemeindlichen Entscheidungen im Planungsstadium auf inoffizielllem Wege zu beeinflussen, die Verantwortung für die Entscheidungen besonders im Bereich des Finanzwesens aber dem Gemeinderat voll zu überlassen. Einer starken Kontrolle durch die Aufsichtsbehörde stehen nämlich sehr oft auch politische Gründe entgegen, sei es daß die Wahlkreisabgeordneten ihre Gemeinden unterstützen oder daß die Bürgermeister selbst als Mitglieder der Nationalversammlung starken politischen Einfluß gegenüber den Zentralbehörden besitzen, dem sich der Präfekt dann nicht widersetzen kann.

Rechtfertigung der Kommunalaufsicht

Der Kommunalaufsicht obliegt auch die Genehmigung der Kreditfinanzierung, wodurch die Angemessenheit der Darlehensbedingungen im Einzelfall sichergestellt werden soll ³⁾. Sie dient damit dem Schutz der Gemeinde.

1) Cathelineau S.49

2) Cathelineau, S.74 ff.; Salmon, S.342, vergleicht die Finanzaufsicht mit einem Dreschflegel, der aber wegen seiner groben Wirkung kaum mehr benützt wird.

3) Morgand, Art.47, Anm.341

Darüberhinaus liegen der Überwachung der Kreditfinanzierung noch wichtige übergeordnete Interessen des Staates zugrunde. Die Ausgabenpolitik der öffentlichen Hand ist ein ganz entscheidendes Mittel, um den Konjunkturverlauf in der gesamten Volkswirtschaft zu beeinflussen. Es liegt auf der Hand, daß dies wirksam nur durch eine zentrale Steuerung des Ausgabenverhaltens aller Gebietskörperschaften seitens des Staates geschehen kann ¹⁾. Da die gemeindlichen Haushalte wegen ihres hohen Investitionsanteils eine besondere Bedeutung für den Konjunkturverlauf besitzen, müssen sie bei der konjunkturpolitischen Orientierung miteinbezogen werden, was eine Einwirkungsmöglichkeit auf das gemeindliche Ausgabenverhalten im Interesse des übergeordneten Gemeinwohls unabdingbar macht ²⁾. Eine Untersagung von Darlehensaufnahmen kann daher aus gesamtwirtschaftlichen Gründen gerechtfertigt sein.

Die Bedeutung der Rechnungskontrolle

Die Kontrolle im Bereich des Rechnungs- und Kassenwesens dient zur ordnungsgemäßen Ausführung des Haushaltplanes und der ordnungsgemäßen Verwaltung der öffentlichen Geldmittel. Der mit dieser Kontrolle betraute staatliche Beamte übt somit keine eigene Sachentscheidungsgewalt aus, sondern ist nur Vollzugsorgan, so daß in die autonomie locale nicht eingegriffen wird. Seine tatsächliche Bedeutung geht jedoch weit über die eines nach dem Gesetz lediglich mit Vollziehungsaufgaben betrauten Organs hinaus. Im Rahmen seiner Berater-

1) Duverger, Finances publ., S.507; Freville, Bd.II, S.139 ff.

2) Vgl. auch §§ 16, 19, Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (BGBl 1967, S.521)

tätigkeit gegenüber den Gemeindeorganen, vor allem dem Bürgermeister, nimmt er an deren Willensbildung wesentlich teil, und kann damit unmittelbar auf die gemeindliche Verwaltung einwirken. Auf Grund seiner Stellung als staatlicher Beamter mit Weisungsgebundenheit können die Finanzbehörden über ihn gegebenenfalls Einfluß auf das gemeindliche Finanzgebaren nehmen. Hinzu kommt seine Funktion als Informationsübermittler an die Verwaltungsbehörden, so daß Cathelineau ¹⁾ nicht zu Unrecht von einer Ausdehnung der Verwaltungskontrolle über den gesetzlichen Rahmen hinaus spricht, was letztlich der Idee einer speziellen Finanzaufsicht über die Gemeinden entspringe. Im Hinblick auf die autonomie locale trifft daher die Institution des comptable auf Grund ihrer Handhabung in der Verwaltungspraxis auf starke Bedenken.

II. Die Finanzmittel und der Bedarf

1. Die Qualität der Finanzmittel

Für die tatsächliche Bedeutung der autonomie locale ist die Gestaltung der Finanzmittel noch wichtiger als die der Finanzordnung, deren rechtliche Strenge in der Verwaltungswirklichkeit erheblich gemildert wird. Denn die Finanzausstattung bestimmt als die faktische Komponente der autonomie locale den Umfang und die Grenzen gemeindlicher Verantwortung und Entfaltung ²⁾. Beurteilt man die Finanzmittel unter diesem Aspekt, so muß ihre Bewertung im wesentlichen nach einem qualitativen und einem quantitativen Merkmal erfolgen :

Unterliegen sie sowohl bei der Erhebung als auch der Verwendung anderen als gemeindlichen Einflüssen und ge-

1) S.182 ff.

2) Freville, Bd.I, S.237

nügen sie quantitativ den Anforderungen? Es handelt sich damit um die Kriterien der selbständigen Gestaltungsmöglichkeit und der Ergiebigkeit der Finanzquellen. Daneben verdient aber auch das Merkmal der Gerechtigkeit hinsichtlich der internen Verteilung der Finanzlast in der Gemeinde selbst und nach außen in der Finanzausstattung der Gemeinden untereinander Beachtung. Die einzelnen Einnahmequellen, unter diesen Kriterien betrachtet, unterscheiden sich wesentlich voneinander ¹⁾.

Die Gemeindesteuern und Gebühren

Von allen gemeindlichen Finanzmitteln sind es wohl die gemeindlichen Steuern, die am meisten der Forderung nach selbständiger Gestaltung und Ergiebigkeit zugleich entsprechen. Obwohl die Gemeinden an die grundsätzliche Ausgestaltung der ihnen vom Staat zur Verfügung gestellten Einnahmequellen gebunden sind, vermitteln die Steuern dennoch ein hohes Maß an Unabhängigkeit der Einnahmen von äußeren Einflüssen. Dieses ist dann am ausgeprägtesten, wenn es sich um echte, ortsgebundene Steuern, weil allein auf örtlichen Besteuerungsgrundlagen beruhend, handelt, wie z.B. bei der früheren "taxe locale", die an den lokalen Umsatz anknüpfte. Dies trifft aber auch für die "centimes additionnels" zu, obwohl sie auf Grund des Zuschlagsystems eng mit der Entwicklung der staatlichen Hauptsteuern verknüpft sind; aber mit deren Aufgabe hatte der Staat das Interesse an der weiteren Gestaltung der Steuertatbestände verloren und auch keine Anpassung an die gewandelten Verhältnisse durchgeführt, so daß auch die Centimes-Einnahmen von

1) Trotabas et Cotteret, S.198

keinen Änderungen berührt wurden ¹⁾.

Mit der Befugnis, die Gesamtzahl der zu erhebenden Centimes nach eigenem Ermessen festzusetzen, kann die Gemeinde selbständig die Ergiebigkeit der Quelle steigern und die Einnahmen somit eigenverantwortlich gestalten. De facto sind dem freilich enge Grenzen gesetzt, da die so zu erzielenden Mehreinnahmen auf Steuererhöhungen mit einer entsprechenden steuerlichen Mehrbelastung beruhen ²⁾. Eine natürliche Steigerung der Ergiebigkeit durch automatische Anpassung an die jeweiligen wirtschaftlichen Verhältnisse ist dagegen wegen des Festhaltens an veralteten Besteuerungsgrundlagen nicht möglich ³⁾. Dies zeigt recht deutlich ein Vergleich des Wachstums der direkten Gemeindesteuern mit dem des Bruttosozialprodukts; erstere nahmen in der Zeit von 1962 bis 1968 um nominale 110,6% zu, während das Bruttosozialprodukt in derselben Zeit nur um nominal 69,4% stieg ⁴⁾. Das natürliche Wachstum der Centimes betrug dagegen jährlich im Durchschnitt lediglich 1,6% und lag selbst in den Städten nur bei 2-3%. Diese Starrheit ist aber nicht der einzige Grund, der zu scharfer Kritik Anlaß ⁵⁾ gegeben und schließlich zur, zunächst noch "schwebenden", Beseitigung des Zuschlagsteuersystems geführt hat. Die Centimes belasten nämlich die verschiedenen Gruppen der Steuerpflichtigen innerhalb einer Gemeinde recht unterschiedlich. Dies ist darauf zurückzuführen, daß die für die Besteuerung maßgebenden Mietwerte auf abweichenden Stichtagen beruhen ⁶⁾. Ein Ausgleich durch eine der

1) Savigny, S.147 ff.

2) Bénéoit, S.166

3) Commission d'étude, S.24; Yrissou, S.10; Freville, Bd.I, S.300

4) Nach den Untersuchungen des Commissariat général du Plan, Annex IV zum Bericht S.9, vgl. S.76 ff.

jeweiligen Leistungsfähigkeit entsprechende Festsetzung der Centimes ist der Gemeinde aber auf Grund des Verbunds der vier Hauptsteuern zu einer einheitlichen Berechnungsgrundlage versagt.

Aber auch unter den einzelnen Gemeinden kommt es je nach ihrer Strukturierung zu starken Ungleichheiten ¹⁾. So können sich Gemeinden mit einem hohen Gewerbesteueraufkommen, zu dem meist noch große Erträge der lokalen Umsatzsteuer bzw. der dafür geschaffenen Ersatzquellen treten, mit einem geringeren Steuersatz zur Erzielung eines bestimmten Centimes-Gesamtertrages begnügen.

Ein weiterer Nachteil dieses Centime-Systems liegt in seiner Kompliziertheit, die es für sehr viele Steuerpflichtige unverständlich macht. Nach der Meinung Savignys sei kaum einer von ihnen in der Lage, das Zustandekommen der im Steuerbescheid ausgewiesenen Steuern zu begreifen; dies setze sich sogar bis in die Reihen der Gemeinderäte selbst fort, die, ohne die eigentliche Auswirkung ihres Beschlusses zu kennen, die Zahl der Centimes festsetzten ²⁾.

Nach den Centimes brachte bis zum Jahre 1968 die lokale Umsatzsteuer die höchsten Erträge. Als typische ortsgebundene Einnahmequelle, die allein von örtlichen Gegebenheiten abhängig war, hatte sie zwar den Vorteil, von allen externen Einwirkungsmöglichkeiten frei zu sein,

Forts.Fußn.letzte Seite:

5) Commissariat général du Plan, S.52; Giquel, S.129 ff. Savigny, a.a.O.; Yrissou, a.a.O.; Bernard, S.311

6) Vgl. S.49

1) Commissariat général du Plan, Annex VII zum Bericht, S.12ff.

2) Savigny, a.a.O.

bewirkte aber sehr große Unterschiede im interkommunalen Aufkommen ¹⁾. Diesen Nachteil beseitigt der in Form von allgemeinen Zuweisungen aus dem Staatshaushalt geschaffene Einnahmeersatz, der gesetzlich festgelegt ist und dessen Höhe sich in zunehmendem Maße nach der Gemeindesteuerlast bestimmt ²⁾. Durch die damit verbundenen höheren Erträge ist die Ersatzquelle der aufgehobenen Steuer überlegen und trägt darüber hinaus mit Hilfe des Ausgleichsfonds der Finanzlage besonders benachteiligter Gemeinden Rechnung ³⁾. Infolge der den Gemeinden gesetzlich garantierten Einnahmeerträge besteht auch nicht die Gefahr, von einer staatlichen Bedarfseinschätzung abhängig zu werden, was die gemeindliche Planungsfreiheit beschränken müßte.

Eine ähnliche Bedeutung für die Gemeindefinanzen besitzen die Zuweisungen nach Art. 245 ff., auf deren Zuteilung auch hinsichtlich der Höhe ein Rechtsanspruch besteht und die im Haushalt frei verwendbar sind. Sie stellen eine pauschalisierte Beteiligung des Staates an der gemeindlichen Finanzbelastung, die aus der Wahrnehmung von übertragenen Staatsaufgaben rührt, dar; tatsächlich wird aber von diesem Aufwand nur ein Bruchteil, der lediglich 9,4% der Einnahmen des Betriebshaushalts beträgt, erstattet.

Die mit der "loi d'orientation foncière" eingeführten Steuern stehen hinsichtlich ihrer Erhebung und, innerhalb bestimmter Grenzen, auch hinsichtlich des Steuersatzes allein in der Verfügungsgewalt der Gemeinden. Die tatsächliche Bedeutung dieser neuen Einnahmequellen darf aber nicht überschätzt werden, da sie nach Kon-

1) Commission d'étude, S. 62 ff.

2) Vgl. S. 56

3) Commission d'étude, S. 28

struktion des Besteuerungstatbestandes nur eine geringe Entlastung vom stark steigenden Aufwand für die öffentlichen Erschließungsaufgaben bringen werden ¹⁾.

Die Höhe des Gebührenaufkommens ist gegenüber dem aus Steuern von geringerer Bedeutung für den Gemeindehaushalt. Grundsätzlich fallen die Gebühren wegen ihres Entgeltcharakters unter die Gruppe der speziellen Dekungsmittel und kommen daher für eine freie Ausgabenverwendung nicht in Betracht.

Die Einnahmen aus dem Gemeindevermögen und der wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden

Die Einnahmen aus dem Gemeindevermögen gewähren den Gemeinden zwar ein Maximum an Gestaltungsfreiheit und entsprechen daher im Vergleich mit den anderen Finanzquellen insoweit am meisten den Grundsätzen der Einnahmehoheit; von Nachteil ist jedoch, daß sich die Erträge nicht nach dem gestalterischen Ermessen der Gemeinde steigern lassen, sondern auf Umständen beruhen, die außerhalb der gemeindlichen Verfügungsmacht liegen ²⁾. Die finanzwirtschaftliche Bedeutung wechselt daneben sehr stark, je nach Größe und Struktur der Gemeinden. In der Regel besitzen die Einnahmen aus dem Vermögen gegenüber denen aus den Gemeindesteuern nur geringe Bedeutung ³⁾; in kleinen Landgemeinden mit umfangreichen Grundvermögen kann der Anteil dieser Einnahmen allerdings auch bis zu einem Viertel der ordentlichen Einnahmen betragen.

Auch den Erträgen aus der wirtschaftlichen Betätigung

1) Depommier, S.13ff.; statistisches Material lag z.Z.der Erstellung dieser Arbeit noch nicht vor.

2) Trotabas et Cotteret, S.200

3) Giquel, S.84 ff.

der Gemeinden kommt keine große Bedeutung zu. Denn die Betätigung in diesem Bereich ist nach Art.47, Ziff.12 grundsätzlich auf Angelegenheiten, für die ein öffentliches Interesse besteht, eingeschränkt; die Überschüsse, die von den Gemeinden hier erzielt werden, sind gering.

2. Entsprechen die Finanzmittel dem Bedarf ?

Die Bedeutung und Leistungsfähigkeit eines Finanzsystems läßt sich nicht allein anhand der Untersuchung seiner Einnahmequellen beurteilen; vielmehr bedarf es dazu ebenso sehr einer Betrachtung der den Gemeinden obliegenden Aufgaben und der sich daraus ergebenden Ausgabenbelastung ¹⁾, der die Finanzausstattung entsprechen muß.

Die Gemeinden bleiben nach wie vor im Rahmen ihrer örtlichen und sachlichen Zuständigkeit aufgerufen, zur Erreichung des Gemeinwohls beizutragen. Dieser Zweck, der letztlich die Rechtfertigung jeder staatlichen Organisation und daher auch der gemeindlichen ist, besteht als dauernder; jedoch der Wandlung unterliegt wegen der sich fortlaufend ändernden Lebensverhältnisse der Inhalt des Gemeinwohls. Dies zeigt sich z.B. deutlich im Wandel der dem Staat selbst zugeordneten Funktion. Galt im 19. Jahrhundert die Auffassung eines liberalen Staates mit dem Leitbild des "laissez faire", so verlangt man heute allgemein nach dem Wohlfahrtsstaat, der eine immer größer werdende Zahl von Gemeinschafts- und Individualbedürfnissen zu befriedigen hat. Diese Funktionswandlung des Staates konnte auch auf die Gemeinden als ihm inkorporierte Selbstverwaltungsein-

1) Köttgen, S.290

heiten nicht ohne Auswirkung bleiben. Seit ihrem Bestehen hatten sie die Vorsorge und Sicherung des gemeinschaftlichen Lebens im Rahmen der örtlichen Gemeinschaft zur Aufgabe ¹⁾.

Im 19. Jahrhundert war dies ein wohl überschaubarer Aufgabenkreis mit der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Sauberkeit (Art. 97, Ziff. 1) als Kern ²⁾. Aber durch die von der technischen Entwicklung unseres Jahrhunderts erzwungenen veränderten Lebensbedingungen sind auch die Anforderungen an die Gemeinden einer tiefgreifenden Wandlung unterzogen worden. Heute gilt es für sie, nicht nur mehr und besser, sondern auch auf ganz neuen, zusätzlichen Gebieten zu leisten; um dem gerecht zu werden, müssen alte Strukturen modernisiert, erweitert und dabei gleichzeitig neue geschaffen werden. Nur ein wohlorganisiertes Netz von "services publics" (Gemeinschaftseinrichtungen und Dienstleistungen) mit ständiger Verbesserung der Quantität und Qualität kann dazu in der Lage sein ³⁾.

Über die den Gemeinden abverlangten Leistungen bieten die Zielsetzungen des nationalen Plans, deren Realisierung weitgehend durch die Gemeinden erfolgt, allgemeinen Aufschluß ⁴⁾. Die dort aufgeführten Aufgaben betreffen zwar den gesamten öffentlichen Investitionsbereich aller Gebietskörperschaften, fallen aber zu mehr als 50% in den Verantwortungsbereich der Gemeinden. Es sind dies vor allem Aufgaben auf dem Gebiet des Erziehungs- und

1) Laubadère, Bd. II. S. 53; Bernard, S. 22 ff.

2) Germain, S. 149

3) Savigny, S. 30; Bernard, S. 18

4) Siehe dazu die "Instructions pour la régionalisation du VI^e plan" in: le Moniteur v. 11.7.1970, S. 62 ff.

Bildungswesens, der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, der Stadtentwicklung, der Einrichtungen der Daseinsvorsorge, des öffentlichen Verkehrswesens, des Wohnungswesens, der Einrichtungen für Kultur und Sport usw. Darüberhinaus verursacht die rasch fortschreitende industrielle Entwicklung für die Gemeinden besonders hohe Investitionslasten, beginnend bei der Erschließung der Standorte über die Bereitstellung eines Netzes von Versorgungseinrichtungen bis hin zur Abwasserbeseitigung.

Hinzu kommen die Probleme aus der sich wandelnden demographischen Struktur durch die ständige Bevölkerungsumschichtung von der Land- zur Stadtbevölkerung. Dies bringt Schwierigkeiten auf beiden Seiten der von dieser Entwicklung betroffenen Gemeinden mit sich. Viele Landgemeinden verkleinern sich durch die Abwanderung so stark, daß sie an den Rand ihrer Lebensfähigkeit geraten. Denn die Notwendigkeit der gemeindlichen Aufgabenerfüllung besteht weiter, ist aber wegen der kontinuierlich sich verringernden Finanzkraft immer schwerer zu bewältigen, da sich die allgemeinen Lasten auf eine immer kleiner werdende Einwohnerzahl verteilen. Andererseits entsteht bei den vom Zugang betroffenen Gemeinden ein sehr hoher sofortiger Bedarf an zusätzlichen Gemeinschaftsleistungen, der nur durch kostenintensive Neuinvestitionen befriedigt werden kann.

Aber nicht nur im Investitionsbereich findet diese Entwicklung ihren Niederschlag, sondern auch die laufenden Verwaltungskosten wachsen rapide; in der Zeit von 1958 bis 1966 vergrößerte sich das Volumen der gemeindlichen Betriebshaushalte durchschnittlich um 50% ¹⁾. Für die Zukunft wird wegen der zusätzlichen Unterhaltslasten

1) Savigny, S.165

für die hinzugekommenen Neuinvestitionen mit einer noch stärkeren Steigerung gerechnet.

Der Dienst am Gemeinwohl verlangt daher heute von den Gemeinden in quantitativer und qualitativer Hinsicht einen wesentlich höheren Einsatz. Stellt man diesen Anforderungen das gemeindliche Finanzpotential gegenüber, so zeigt sich, daß die Eigenmittelausstattung der Gemeinden völlig unzureichend ist und daß die Investitionshaushalte zu mehr als der Hälfte mit Fremdmitteln ausgeglichen werden müssen ¹⁾.

Besorgniserregend ist diese Entwicklung vor allem deshalb, weil die Steigerung der Einnahmen mit dem wachsenden Bedarf nicht Schritt hält ²⁾. Hier bringt auch die Gemeindefinanzreform von 1959 und 1968 keine strukturelle Verbesserung, da sie im wesentlichen das gemeindliche Finanzsystem nur vereinfachen, nicht aber neue, zusätzliche ins Gewicht fallende Einnahmequellen zur Mehrung des Finanzpotentials erschließen soll ³⁾. Eine Ausnahme bilden lediglich die durch die "loi d'orientation foncière" geschaffenen Steuern, deren Bedeutung aber beschränkt ist.

3. Notwendigkeit und Bedeutung der Fremdfinanzierung

Mit der stürmischen Entwicklung der gemeindlichen Aufgaben und des dadurch sprunghaft gestiegenen Bedarfs hat das Wachstum der gemeindlichen Finanzquellen nicht Schritt gehalten. Die Gemeinden sind daher weitgehend auf Fremdmittel angewiesen, die heute im französischen

1) Germain, S.142; Bénéoit, S.164

2) Die Plan-Commission für Stadtentwicklung sieht allein für Infrastrukturausgaben eine Steigerung von jährlich 20% vor (Savigny, S.165).

3) Savigny, S.167

Gemeindefinanzsystem eine überragende Stellung einnehmen ¹⁾. Unter dem Gesichtspunkt der den Gemeinden rechtlich zustehenden Finanzhoheit ist dies nicht unproblematisch, vor allem dann, wenn die freiwilligen Aufgaben der Gemeinde nur noch zu einem Bruchteil mit eigenen Mitteln finanziert werden können. Äußerst zweifelhaft ist es auch, ob bei einer wie hier permanenten Ungleichheit von Einnahmequellen und Aufgabenlast der staatlichen Finanzhilfe überhaupt noch eine Ausgleichsfunktion zukommt ²⁾; denn es gilt nicht nur einigen armen Gemeinden zu helfen, sondern die allgemeine kommunale Finanznot auf Grund einer unzureichenden Finanzausstattung zu beseitigen.

Die Finanzzuweisungen

Bei den Finanzzuweisungen handelt es sich um Mittel, die aus gemeindefremden Finanzquellen, nämlich denen des Staates, stammen und damit grundsätzlich der gemeindlichen Gestaltungsfreiheit, zumindest auf der Einnahmeseite, entzogen sind. Diese Beschränkung bzw. Abhängigkeit der Gemeinden ist jedoch unterschiedlich, je nach Art und Aufgabe der Finanzzuweisung.

Die Commission d'étude billigt den zweckgebundenen Einzelzuweisungen drei Funktionen zu ³⁾. Sie seien Finanzierungsmittel und zugleich Anregungs- und Kontrollinstrument für gemeindliche Investitionen. Auffallend an dieser Beurteilung der Zweckzuweisung ist, daß auf deren ursprüngliche, wichtige Aufgabe, ungleiche Finanzverhältnisse der Gemeinden, die auf ihren unterschiedlichen

1) Freville, Bd.I, S.351

2) Gaudemet, Bd.II. S.159, hält den Staat dazu aus dem Solidaritätsgedanken heraus verpflichtet.

3) Commission d'étude, S.70

Strukturen beruhen, auszugleichen, völlig verzichtet wird ¹⁾.

Aber auch gegenüber der Qualifizierung als Finanzmittel, zumindest was seine Bedeutung gegenüber den beiden anderen Funktionen betrifft, bestehen erhebliche Bedenken. So ist der Anteil der Zuweisungsmittel an den Gesamtkosten der einzelnen Investitionsvorhaben laufend gefallen ²⁾. Die Gemeinden sind daher gezwungen, entweder den Eigenfinanzierungsanteil durch eine stärkere Anspannung der eigenen Finanzquellen zu vergrößern oder zusätzliche Darlehen mit der Folge einer noch höheren Verschuldung aufzunehmen. Die Bedeutung der Zuweisung als Finanzmittel wird außerdem dadurch gemindert, daß sich ihre Bemessung fast ausschließlich nach den Kosten des einzelnen Vorhabens richtet, ohne daß auch die allgemeine finanzielle Lage der Gemeinde und die ihr zur Verfügung stehenden Eigenmittel berücksichtigt werden ³⁾. Unbeachtet bleibt ferner der gleichzeitig anfallende weitere Investitionsbedarf der Gemeinde; die Zuweisung stellt nämlich nicht auf die Gesamtsumme aller in einem bestimmten Zeitraum zu erbringenden Investitionsleistungen ab, so daß die daraus resultierende erhöhte Belastung der Gemeindefinanzen vernachlässigt wird.

Grund für diese Entwicklung ist zu einem nicht unerheblichen Teil die auf verschiedene Ministerien, je nach Art der Investitionsprojekte, verteilte Förderungszuständigkeit, die meist auch eine eigene Förderungspolitik zur Folge hat ⁴⁾. Obwohl nach dem nationalen Plan

1) Boulouis, S.217 und S.265 ff.sieht im Ausgleich der Finanzquellen ein wesentliches Merkmal auch der Zweckzuweisung; ähnlich Bazoche, S.607; Gaudemet, a.a.O.

2) s.S. 65 ff.

3) Freville, Bd.II, S.122 und 182

4) Vgl.S. 66

die Finanzzuweisungen des Staates einheitlich nach bestimmten Grundsätzen erfolgen sollen, um damit die Planziele entsprechend den aufgestellten Prioritäten zu verwirklichen, verfahren die Zentralbehörden nicht selten nach einer selbständigen Zuweisungspolitik, die sich im wesentlichen an eigenen Vorstellungen orientiert, dabei aber den insgesamt bestehenden Investitionsbedarf außer Acht läßt ¹⁾. Damit wird aber die für eine harmonische Gesamtentwicklung förderliche Vereinheitlichung weiterer Bereiche der staatlichen Zuweisungspolitik unterlaufen und die allgemeine finanzielle Situation der Gemeinden ignoriert.

Darüberhinaus führt das so gestaltete Zuweisungsverfahren zu einer Benachteiligung der finanzschwächeren gegenüber den finanzstärkeren Gemeinden ²⁾. Denn diese sind infolge des Einzelförderungsgrundsatzes mit nur am Einzelobjekt orientierten Zuweisungssätzen weit eher in der Lage, von der staatlichen Hilfe für mehrere Vorhaben zugleich Gebrauch zu machen, da sie, dank ihrer höheren Leistungsfähigkeit, die den Gemeinden immer verbleibende Hauptfinanzierungslast mit Hilfe von Eigenmitteln oder Krediten selbst bewältigen können. Daraus folgt, daß die Zweckzuweisungen oft nur für solche Gemeinden als Finanzierungsmittel interessant sind, die selbst über genügend hohe Finanz- oder auch Verschuldungsreserven verfügen. Allen anderen jedoch, die an sich der Finanzhilfe wegen ihrer besonders schwierigen Finanzlage am dringendsten bedürften, ist der Zugang zu dieser Einnahmequelle faktisch versperrt. Auf längere Sicht muß dieses Verfahren daher zu einer Vertiefung der Unter-

1) Commission d'étude, a.a.O.; Commissariat général du Plan, S.57; Freville, a.a.O.

2) Savigny, S.156 ff.; Giquel, S.154 ff.

schiede in der Finanzkraft der einzelnen Gemeinden führen; denn die ausbleibenden Investitionen lassen eine den Erfordernissen entsprechende Entwicklung der Gemeindestrukturen nicht zu, was wiederum negative Auswirkungen auf die gemeindliche Steuerkraft zur Folge haben muß. Dies zeigt, wie sehr sich das Ziel der Zuweisungspolitik gewandelt hat und wie wenig von ihrem ursprünglichen Zweck, Ungleichheit bei den Erträgen der Finanzquellen zu korrigieren und damit zu einer allgemein befriedigenden Bedürfniserfüllung und zu einem Abbau des Leistungsgefälles im gemeindlichen Bereich beizutragen, übriggeblieben ist ¹⁾. Vielmehr wird deutlich, daß die "subventiones spéciales" in Wirklichkeit primär aufsichtlichen Zwecken dienen, ja, daß sie das wichtigste Instrument des Staates, um die Investitionstätigkeit der Gemeinden anzuregen, zu kontrollieren ²⁾ und zu steuern, geworden sind. Denn durch die Verknüpfung von Zuweisung und öffentlichen Darlehen, auf die die Gemeinden wegen ihrer prekären Finanzsituation nicht verzichten können, sind sie gezwungen, sich dem gesamten Zuweisungsverfahren mit seinen vielfältigen Einwirkungsmöglichkeiten seitens der Zentralbehörden zu unterwerfen, auch wenn die Zuweisung selbst wegen ihrer geringen Höhe als Finanzierungsmittel keine Bedeutung hat.

Bei den Gemeinden ³⁾, aber nicht nur bei ihnen, stößt daher das System der zweckgebundenen Finanzzuweisungen auf starke Kritik. So plädierte die Commission d'étude in ihrem Bericht ⁴⁾ an den Premierminister für mehrere

1) Freville, Bd.II, S.146; Mignot, S.20 ff.

2) Freville sieht das Hauptziel dieser Zuweisungspolitik in der umfassenden Kontrolle der gemeindlichen Investitionstätigkeit (Bd.I, S.351).

3) Durrieu, S.77; Yrissou, S.19

4) Commission d'étude, S.72

Änderungen, ohne jedoch freilich die Institution der zweckgebundenen Einzelzuweisung selbst in Frage zu stellen. Eine der wichtigsten dieser Änderungsanregungen betrifft die Zuteilungskriterien. Demnach sollen die Finanzzuweisungen unter Berücksichtigung der allgemeinen Finanzsituation und des gesamten Investitionsbedarfes für einen längeren Zeitraum, eventuell in Form eines Mehrjahres-Investitionsprogrammes der Gemeinde erfolgen.

Die Kreditfinanzierung

Bedingt durch den hohen Investitionsbedarf einerseits und durch die sehr niedrigen Eigenfinanzzmittel andererseits, die nur mangelhaft durch die Finanzzuweisungen verstärkt werden, sind die Darlehen der öffentlichen Kassen die entscheidenden Finanzierungsmittel des Investitionshaushalts ¹⁾. Nicht nur in den steuerschwachen Gemeinden, sondern im ganzen kommunalen Bereich bilden die Kreditmittel die finanzielle Investitionsgrundlage der Gemeinden. Der Meinungsstreit ²⁾ über die wirtschafts- und finanzpolitische Berechtigung der Kreditfinanzierung ist bei der Aufstellung des gemeindlichen Haushalts nur von theoretischer Bedeutung; denn infolge der vollständigen Ausschöpfung der sonst zur Verfügung stehenden Einnahmequellen bleibt nur noch die Zuflucht zu Kreditaufnahmen als ultima ratio ³⁾ gegenüber der anders nicht mehr zu bewältigenden Ausgabenlast, selbst wenn dies zu weiteren Ausgabensteigerungen in der Zukunft führt.

1) Vgl. S. 67, 76 ff.

2) siehe dazu Troabas, S. 254 ff.; Gaudemet, Bd. II, S. 6 ff.; Freville, Bd. II, S. 126 ff.

3) Troabas et Cotteret, S. 201

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht sind zwar auch die Kredite ordnungsgemäße ¹⁾ Finanzierungsmittel und nicht lediglich ein Notbehelf zur Erzielung des gesetzlich verlangten Haushaltsausgleichs; tatsächlich bestehen aber wegen des sehr hohen, alljährlichen Anteils der Kredite an den kommunalen Investitionshaushalten gegen diese Art der Finanzierung starke Bedenken ²⁾. Infolge der zu geringen Eigenmittel der Gemeinden und des daraus resultierenden Zwanges zu weitgehender Kreditfinanzierung belastet nämlich der Schuldendienst in immer höherem Maße die Gemeindefinanzen und schwächt damit die Investitionskraft ³⁾. Ihr Rückgang kann dann auch nicht mehr durch die Aufnahme neuer Darlehen ausgeglichen werden, weil aus den gegenüber den Ausgaben zurückgebliebenen Einnahmen keine zusätzlichen Zins- und Tilgungsleistungen mehr möglich sind. Eine weitere Grenze bildet für diese Art der Finanzierung der Kapitalmarkt selbst, dessen Quellen nicht unbeschränkt fließen und auch nicht allein den Gebietskörperschaften zur Verfügung stehen ⁴⁾.

Der hohe Kreditfinanzierungsanteil mit über 60% an den Investitionsausgaben ⁵⁾ zeigt nun aber deutlich, daß

1) Trotabas, S.253; Gaudemet, Bd.II, S.13 ff.

2) Commission d'étude, S.27

3) Im Jahre 1967 entfielen von den gemeindlichen Investitionsleistungen 43% auf die Tilgung bestehender Kreditverpflichtungen (Statistiques des comptes des collectivités et établissements publics locaux, herausgegeben vom Finanzministerium)

4) Savigny, S.159

5) vgl.S. 76-78

die gemeindliche Finanzausstattung bei weitem nicht dem Ausgabenbedarf entspricht und daß vor allem für den Investitionsbereich, der im wesentlichen die "affaires locales" betrifft, die gemeindlichen Eigenmittel völlig unzureichend sind ¹⁾.

Trotz der großen Finanzierungsschwierigkeit bei der Durchführung des V.Planes sind im VI.Plan noch weitere Steigerungen der gemeindlichen Investitionsleistungen vorgesehen ²⁾, die nach Expertenberechnungen einen zusätzlichen Finanzbedarf von 6,7 Mrd.F. bis zum Jahre 1975 erfordern sollen. Wollte man diese Belastungen allein den Gemeinden auferlegen, so müßte dies zu einem noch stärkeren Anwachsen der Schuldenlast und einer empfindlichen Erhöhung der Gemeindesteuern führen ³⁾.

III. Die Wirkung auf die autonomie locale

1. Die kommunale Abhängigkeit im Investitionsbereich

Wie im ersten Teil dargestellt, hat die autonomie locale nach h.M. die eigenverantwortliche Erfüllung der örtlichen Angelegenheiten zum Gegenstand. Dies setzt aber

-
- 1) Dies wird auch vom Commissariat général du Plan anerkannt (S.102 des Berichts)
 - 2) Savigny, S.165
 - 3) Subreau, Le Monde vom 12.4.1972, spricht von einer schlichtweg "unmöglichen finanziellen Situation", wenn die Verschuldung der Gebietskörp erschaffen von 2,8 Mrd.F.im Jahre 1959 auf 11,75 Mrd.F. im Jahre 1970 steigt, während die Verschuldung des Staates in der gleichen Zeit von 11,7 Mrd.F.auf 8,2 Mrd.F. fällt (Zahlen aus dem Rapport sur les comptes de la nation 1970). Damit werde der Staatshaushalt auf dem "Rücken der Gebietskörperschaften" ausgeglichen.

voraus, daß nicht übergeordnete Stellen des Staates das gemeindliche Handeln unmittelbar oder mittelbar so stark beeinflussen, daß ein eigenverantwortliches Entscheiden nicht mehr möglich ist.

Obwohl nun die Kommunalaufsicht weitreichende Eingriffsrechte gegenüber den Gemeinden besitzt, hat dies in der Verwaltungspraxis im allgemeinen keine Beschränkungen ihrer Entscheidungsfreiheit durch Aufsichtsmaßnahmen zur Folge ¹⁾. Daraus darf allerdings noch nicht geschlossen werden, daß die Gemeinden auch t a t s ä c h l i c h selbständig entscheiden können. Auf Grund ihrer, gemessen am Investitionsbedarf unzureichenden Finanzausstattung, sind sie auf die staatliche Finanzhilfe angewiesen und können sich der damit möglichen staatlichen Einflußnahme nicht entziehen. Es gilt daher nun, sowohl den Grad der tatsächlich verbliebenen Entscheidungsfreiheit als auch den Bereich der "affaires locales" festzustellen, um dann den Umfang der autonomie locale bestimmen zu können.

In der Literatur ist unbestritten, daß das System der Zweckzuweisungen einen Zentralisierungseffekt besitzt ²⁾. Doch gehen die Meinungen über seinen Grad und die Wirkung auf die autonomie locale auseinander. Zur Beurteilung, inwieweit die gemeindliche Entscheidungsverantwortung nun angetastet wird, ist vom Grad der staatlichen Beteiligung am gemeindlichen Entscheidungsprozeß auszugehen.

Zwar trägt die Gemeinde auch bei den durch staatliche Zuweisungen geförderten Investitionsvorhaben nach außen die Verantwortung, so daß formell die Grundsätze der De-

1) Salmon, S.342

2) Boulouis, S.16; Vedel, S.486; Freville, Bd.II, S.103 ff; Savigny, S.186

zentralisation gewahrt sind, in Wirklichkeit hängt jedoch die Art ihrer Realisierung von der Entscheidung staatlicher Prüfungsbehörden ab.

Da nämlich die Gemeinde nur nach erfolgreichem Durchlaufen einer umfassenden Sachprüfung die staatliche Mittelzuweisung erhalten kann, muß sie den behördlichen Empfehlungen nachkommen und ihre eigenen Entscheidungen insoweit ändern, anderenfalls sie weder eine Finanzzuweisung noch zinsgünstige Kredite der öffentlichen Kassen erhält. Auf diese Weise gerät sie in eine weitgehende Abhängigkeit vom Staat und verliert einen großen Teil ihrer Gestaltungsfreiheit bei den Investitionsausgaben ¹⁾.

Das Recht der Gemeinde, sich durch eigene, freie Entscheidung zu verwalten, wie es in der Verfassung garantiert wird, beschränkt sich letztlich auf die Freiheit der Initiative zu einem bestimmten Vorhaben. Der den Gemeinden verbliebene Entscheidungsraum umfaßt also allenfalls den Bereich des "OB" überhaupt, während über das "WIE" von Staatsbehörden beschlossen wird.

Dadurch, daß der Staat seine Hilfe an eine Fülle von Bedingungen knüpft und sie zusätzlich noch zum Kreditfinanzierungsschlüssel macht, übernimmt er selbst einen wesentlichen Teil der Entscheidungsverantwortung ²⁾.

Mit Hilfe der zweckgebundenen Zuweisungen ist somit eine neue Form staatlicher "Aufsicht" ³⁾ entstanden,

1) Vedel, a.a.O.

2) Freville, Bd.II, S.213; Mignot, S.26;
nach Bénéoit, S.168, handle es sich sogar um eine richtige "co-administration directe" des Staates.

3) Laubadère, S.116, spricht von einer "tutelle indirecte".

die zwar weder in der Verfassung noch in den Gemeindegesetzen vorgesehen ist, die aber in der gemeindlichen Verwaltungspraxis eine viel größere Wirkung und einschneidendere Folgen als die klassische Form der Rechts- und Ermessenskontrolle hat ¹⁾. Denn letztere berechtigt die Aufsichtsbehörde "lediglich" zuzustimmen oder abzulehnen, nicht jedoch ein Vorhaben nach eigenen Vorstellungen mitzugestalten.

Es ist daher nicht verwunderlich, daß das grobe und im Vergleich zu den subtilen Möglichkeiten der Zuweisungsgenehmigung sehr starre Aufsichtsmittel der "approbation préalable" immer mehr in den Hintergrund tritt und sogar durch Gesetzesreformen weiter gemildert wird ²⁾; denn wegen jener anderen Einwirkungsmöglichkeit ist dieses Aufsichtsinstrument größtenteils überflüssig geworden.

Die gemeindliche Entscheidungsfreiheit wird heute demnach nicht durch Aufgabenentzug oder durch eine exzessive Staatsaufsicht bedroht bzw. eingeschränkt, sondern durch eine tatsächliche Verantwortungskontrolle und -übernahme seitens staatlicher Behörden. Während die Gemeinden nach außen weiterhin die volle Verantwortung tragen, können sie in Wirklichkeit auf Grund ihrer finanziellen Ohnmacht oft nicht einmal mehr mitentscheiden; denn mit Hilfe des Zuweisungsverfahrens wird die tatsächliche Entscheidungsgewalt weitestgehend auf staatliche Behörden verlagert, auch wenn dies in rein recht-

1) Sehr deutlich kommt dies im Bericht der Commission d'étude zum Ausdruck: "Les administrations et les établissements dispensateurs des subventions et des crédits d'emprunts exercent aujourd'hui une influence beaucoup plus profonde et contraignante sur les investissements locaux que les autorités de tutelle proprement dites." (S.113)

2) Morgand, Art.46, Anm.308

licher Hinsicht nicht zutrifft, so daß bei nur formalrechtlicher Betrachtungsweise die autonomie locale in der von der Verfassung garantierten Form als gewährleistet erscheinen mag ¹⁾. De facto wird aber die autonomie locale ihres Sinngehalts, nämlich des Rechts zur eigenverantwortlichen Entscheidung entkleidet, was zu einer echten Einschränkung der gemeindlichen Selbstverwaltung führen muß ²⁾.

Freville ³⁾ ist daher zuzustimmen, wenn er die Finanzmittelkontrolle im Rahmen der staatlichen Zuweisungspolitik für eine Beschneidung der gemeindlichen Entscheidungsgewalt verantwortlich macht und sie als das Hauptcharakteristikum des französischen Zuweisungssystems ansieht. Ob dies nun aber auch eine Verletzung der autonomie locale bewirkt, bedarf noch einer weiteren Prüfung.

Nach der Verfassung steht den Gemeinden nämlich nur das Recht, sich frei zu verwalten, zu, was nach Art.40 allein auf die eigenen Angelegenheiten der Gemeinde zu beziehen ist. Eine Verletzung dieses Rechts kann daher nur dann in Betracht kommen, wenn die vom Staat ausgeübte Entscheidungsgewalt auch tatsächlich den gemeindeeigenen Aufgabenbereich betrifft. Es kommt daher darauf an,

-
- 1) Claudius-Petit trifft den Kern der Situation, wenn er bemerkt, daß die Bürgermeister Frankreichs sich zwar frei glaubten, in Wirklichkeit aber nur an der Hand des Staates gehen könnten. Bernard, S.276
 - 2) So Boulouis, der in der finanziellen Abhängigkeit der Gemeinden eine echte Beeinträchtigung der in der Verfassung verankerten autonomie locale sieht. Solange sie nicht durch ausreichende eigene Finanzquellen der Gemeinden gesichert werde, enthalte die Verfassungsgarantie nur eine platonische Beteuerung(S.319 ff.).
 - 3) Bd.I, S.351

ob die von den Gemeinden wahrgenommenen Investitionsaufgaben wirklich zu den "affaires locales" gehören oder nicht.

2. Sind die Investitionsaufgaben dem Bereich der örtlichen Gemeinschaft zuzuordnen ?

Für die Qualifizierung als örtliche Angelegenheiten ist zunächst maßgebend, ob sie auf Grund der räumlichen und zeitlichen Umstände des Einzelfalles als in der örtlichen Gemeinschaft wurzelnd angesehen werden können ¹⁾. Prüft man die vor allem im Rahmen des nationalen Plans ausgewiesenen, gemeindlichen Aufgaben unter diesem Aspekt, so zeigt sich, daß sie zwar einem Bedürfnis der örtlichen Gemeinschaft entsprechen und die Zuweisung an die Gemeinden zur Erfüllung als richtig erscheint; dennoch betreffen sie aber in ihrer großen Mehrzahl, sei es daß es sich um Aufgaben der Daseinsvorsorge, oder der Gemeindeentwicklung, oder auch nur um Betätigung im kulturellen Bereich handelt, nicht nur die örtliche Gemeinschaft. Zwar war es in der Zeit, als das Gemeinderecht geschaffen wurde, nicht zweifelhaft, daß all diese Aufgaben auf Grund ihrer Dimension rein örtlichen Charakter besäßen ²⁾; heute jedoch, wo die geographische und wirtschaftliche Verflechtung immer enger wird, wo die Anforderungen einer immer schneller fortschreitenden technischen Entwicklung zu größerer Zusammenarbeit zwingen, ist ein lokales Eigenleben, das sich in seinen Entscheidungen weitgehend von

1) Köttgen, S.214; Korte, S.92 ff.

2) Vgl.dazu Bénoit,S.156, der darauf hinweist, daß die französische Gemeinde im 19.Jahrhundert im wesentlichen als Gemeinschaft, "Vivant autour d'un clocher", verstanden wurde und die Leistungsanforderungen daher sehr gering waren.

der Umwelt isoliert, nicht mehr möglich. Denn solche Entscheidungen, die früher nur rein örtliche Bedeutung gehabt haben mochten, strahlen heute infolge des engeren Zusammenwachsens der verschiedenen Lebensbereiche immer stärker auf andere Gebietskörperschaften aus und beeinflussen deren Verhalten, bzw. werden wiederum selbst von den Entscheidungen jener beeinflusst. Nicht selten entstehen durch wirtschaftliche Konzentrationsprozesse Ballungsräume, die nun "künstlich" durch die alten Gemeindegrenzen und somit auch durch verschiedene administrative Zuständigkeiten voneinander getrennt werden. Grund dafür ist eine Entwicklung, die, getragen vom wirtschaftlichen und technischen Fortschritt, die Gemeinden mit ihren noch aus dem 19. Jahrhundert datierenden Strukturen längst überholt hat. Wollte man daher bei den heute gestellten Aufgaben als solchen von rein örtlichem Charakter sprechen, dann würde dies eine Verkenntung der durch die gewandelten Verhältnisse bestimmten Tatsachen bedeuten. Vielmehr ist zu der ehemals rein örtlichen Bedeutung der zu besorgenden Angelegenheiten eine überörtliche hinzugekommen, oder anders ausgedrückt: Immer mehr der ehemals nur örtlichen Angelegenheiten sind kraft ihrer, den örtlichen Bereich überstrahlenden Bedeutung zu solchen von überörtlichem Interesse geworden ¹⁾.

Ob den hieraus erwachsenden Problemen bei der Zuordnung der Aufgaben allein durch Schaffung größerer Gemeinden auf Grund einer umfassenden Gebietsreform abgeholfen werden könnte, mag zunächst dahingestellt bleiben; denn

1) Bernard, S.297, spricht von einem Überschreiten der administrativen Kräfte der Gemeinden; ähnlich Roig, S.447 ff.

es gilt noch ein anderes, wesentliches Kriterium für die qualitative Einordnung der neu erwachsenen Aufgaben zu berücksichtigen: Das der finanziellen Leistungsfähigkeit.

Die Zuordnung einer Aufgabe zur eigenverantwortlichen Erfüllung durch die Gemeinde muß auch darauf abstellen, ob sie dazu auf Grund ihrer Leistungskraft, vor allem der finanziellen, überhaupt in der Lage ist. Ausgangspunkt dieser Beurteilung kann jedoch nur eine gesunde Finanzsituation sein, d.h. es müssen grundsätzlich genügend Finanzmittel zur eigenverantwortlichen Aufgabenerfüllung, gerade im Investitionsbereich, vorhanden sein; dies ist jedoch nicht der Fall. Unabhängig davon besitzen jedoch einige Aufgabenarten vor allem auf Grund besonderer technischer Bedingungen Ausmaße, die die Kräfte vieler kleinerer und mittlerer Gemeinden auch bei einer wesentlich besseren Finanzausstattung übersteigen. Aus der so entstehenden Leistungsunfähigkeit folgt daher, daß die Erfüllung nur in überörtlicher Verantwortung erfolgen kann.

Damit stellt sich nun zugleich die Frage, welche staatliche Gemeinschaft, die Gemeinden in interkommunaler Zusammenarbeit, der Staat allein oder zusammen mit den Gemeinden, diese Verantwortung übernehmen soll. Die Beantwortung wird nur unter Berücksichtigung des staatlichen Grundaufbaues, für den der Gedanke der Dezentralisation maßgebend ist, erfolgen können.

IV. Kritik

1. Anpassung der Gemeinden an die Erfordernisse einer modernen Leistungsverwaltung

Die Darlegungen des letzten Abschnitts lassen erkennen, daß sehr viele der von den Gemeinden heute durchzuführenden Investitionsaufgaben nicht mehr allein dem Bereich der örtlichen Gemeinschaft, zumindest in ihrer heute noch bestehenden durchschnittlichen Dimensionierung angehören. Dies führt dazu, daß den Gemeinden auf Grund der autonomie locale auch nicht mehr die alleinige Entscheidungsverantwortung zusteht, mit der weiteren Folge, daß eine Einflußnahme des Staates bei der Durchführung dieser Aufgaben das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht nicht verletzen kann.

Andererseits ergibt sich aus der nicht mehr bestehenden gemeindlichen Alleinverantwortung noch kein Übergang der Verantwortung auf den Staat, kraft dessen er die Entscheidungsgewalt zumindest de facto ausüben dürfte, oder de iure auf Grund einer Neuverteilung der Aufgaben zwischen sich und den Gemeinden übernehmen könnte. Denn eine solche Lösung würde dem Gedanken der Dezentralisation widersprechen, wonach die sachliche Entscheidungsgewalt derjenigen Gebietskörperschaft zukommt, in deren Interessenbereich die Angelegenheit gehört.

Allein aus der Tatsache, daß eine Aufgabe den in früheren Jahrhunderten geformten Gemeindebereich übersteigt, läßt sich noch nicht auf eine Berührung gesamtstaatlicher Interessen schließen, die ein Eingreifen des Staates zur Verwirklichung des Gemeinwohls zwingend erfordern würden. Die h.M.¹⁾ lehnt daher auch zu Recht eine Beseitigung der permanenten Überforderung der Gemeinden

1) Freville, Bd.II, S.214; Bénéoit S.168ff.;
Savigny S.172

durch Übertragung dieser Aufgaben auf den Staat ab. Vielmehr gilt es, - insoweit herrscht weitgehende Einigkeit unter den Meinungen - die veralteten gemeindlichen Verwaltungsstrukturen den heutigen örtlichen Bedürfnissen und Interessen anzupassen. Dies kann wirksam nur durch eine entsprechende Neugliederung der fast 38 000 Gemeinden, von denen 81,8% weniger als 1 000 Einwohner haben ¹⁾, im Wege der Zusammenlegung geschehen; denn die heute notwendige sachliche Kompetenz der Gemeinden, ebenso wie ihre Leistungsfähigkeit, gleichgültig ob Stadt- oder Landgemeinde, ist nur von einer bestimmten Mindestgröße an zu erreichen ²⁾.

Eine Gemeindereform ist daher die Grundvoraussetzung, um die weitgehend ihrer Substanz beraubte autonomie locale wiederherzustellen und um dadurch gleichzeitig dem Daseinszweck der Gemeinden im Hinblick auf die Verwirklichung des Gemeindewohls gerecht zu werden ³⁾. So gesehen sind auch die interkommunalen Zusammenschlüsse ⁴⁾ in Form des "syndicat à vocation multiple", des "district urbain" und der "communauté urbaine" kein Ersatz für eine Neuordnung, da die Gemeinden als die eigentlich zuständigen, aber inzwischen leistungsunfähigen Rechtsträger in ihrer alten Gliederung bestehen bleiben, während die hauptsächliche Entscheidungsgewalt vom interkommunalen Verband ohne direkte Verantwortung gegenüber den Gemeindebürgern ausgeübt wird ⁵⁾.

1) Savigny, S.160

2) Bernard, S.76; Commission d'étude, S.126

3) Germain, S.144

4) s.dazu Hourticq, S.222 ff.

5) Darüberhinaus fehlt es auch an einer generellen Zusammenfassung der Finanzmittel; s.dazu Freville, Bd.II, S.217 ff.

Die gemeindliche Zersplitterung ist jedoch nicht die einzige Ursache für die administrative und finanzielle Leistungsunfähigkeit ¹⁾, so daß eine Strukturreform für sich allein nur zu einem Teilerfolg führen könnte. Daneben muß auch die gemeindliche Finanzausstattung durch Schaffung zusätzlicher eigener Finanzquellen verbessert werden. Denn nur durch eine Anpassung der Eigenmittel an die Investitionsaufgaben kann die autonomie locale auch de facto sichergestellt werden.

Von der Literatur und Verwaltungspraxis wird dazu fast einhellig die Meinung vertreten, daß vor allem das System der "subvention d'équipement" geändert werden muß ²⁾. Wegen der Schwierigkeit, den Gemeinden weitere Finanzquellen zu erschließen, wird Globalzuweisungen des Staates der Vorzug gegeben. Diese Zuweisungen sollen nicht mehr an bestimmte Einzelvorhaben gebunden sein, sondern zur freien Verwendung für Investitionen nach einem gemeindlichen Mehrjahresprogramm unter Berücksichtigung der allgemeinen Finanzlage der Gemeinde gewährt werden. Damit würde es dem Staat zwar immer noch möglich sein, auf den Umfang der gemeindlichen Investitionstätigkeit im Rahmen einer Finanzbedarfsprüfung bei Gewährung der Zuweisung Einfluß zu nehmen, die schlimmsten Nachteile der zweckgebundenen Einzelzuweisung könnten aber beseitigt werden.

2. Inhaltswandel der autonomie locale

Auch nach einer Verbesserung der administrativen und

1) Bénéoit, S.165; Bernard, S.305 ff.; Germain, S.145

2) Freville, Bd.II., S.218; Savigny, S.158; Bernard, S.307
Mignot, S.22; Commissariat général du Plan, S.93 ff.

finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden wird es eine wachsende Gruppe von Aufgaben geben ¹⁾ - vor allem was die wirtschaftliche Entwicklung betrifft -, die außer lokalen auch nationale Interessen betreffen. Für die Beziehung Staat - Gemeinde bedeutet dies, daß die generelle Trennung von gemeindlichen und staatlichen Angelegenheiten immer zweifelhafter wird und daß sich daher auch der gemeindeeigene Verantwortungsreich nicht mehr allgemein festlegen läßt ²⁾. Weil sich also durch die Entwicklung zu einem modernen Industriestaat die Gegebenheiten, wie sie einst für die Idee und die Ausgestaltung der autonomie locale bestimmend waren, grundlegend geändert haben, bedarf es der kritischen Prüfung, ob sich mit den einmal in der Vergangenheit gefundenen und für gültig erachteten Formen einer Institution deren Zweck auch in der Gegenwart noch wirksam erreichen läßt. Für die Wertung können dabei nicht die Verhältnisse der Vergangenheit maßgebend sein, sondern nur die Frage, wie sich die heute gestellten Aufgaben unter den heute herrschenden Bedingungen im Hinblick auf das Gemeinwohl am zweckmäßigsten lösen lassen.

So bedarf es beispielsweise für die Frage, ob und in welchem Umfang in einer Gemeinde Industrieansiedlungen vorgenommen werden sollen, einer Fülle von Erwägungen, die sich - unabhängig von der Größe der Gemeinde - bei weitem nicht auf den örtlichen Bereich beschränken. Das Streben nach Verbesserung der Wirtschafts- und Sozialstruktur im gemeindlichen Bereich kann sich mit dem

1) Vgl. S. 9 ff.

2) Germain S. 150; a. A. Salmon, der auf einer Trennung von "affaires locales" und "affaires nationales" beharrt (S. 363)

im überörtlichen, regionalen verbinden oder auch dazu im Gegensatz stehen. Die sich dabei begegnenden örtlichen und überörtlichen Interessen lassen sich dann nicht befriedigend mit der klassischen, auf der Aufgabenteilung beruhenden Trennung in gemeindlichen Entscheidungsakt und davon abgesonderten staatlichen Kontrollakt ¹⁾ wahrnehmen. Vielmehr bedarf es, um die verschiedenen, angesprochenen Sachkompetenzen gebührend zu berücksichtigen, einer sachlichen Zusammenarbeit von gemeindlichen und staatlichen Instanzen mit einer gemeinsamen Willensbildung. Rechtlich müßte sich diese dann in einer einheitlichen, von gemeinsamer Verantwortung seitens des Staates und der Gemeinde getragenen Entscheidung ausdrücken. Unter dem Aspekt des Gemeinwohls erscheint daher allein eine mitverantwortliche Erfüllung im Wege echter Zusammenarbeit zur Wahrung aller öffentlichen Interessen geeignet ²⁾.

Die Notwendigkeit zur Zusammenarbeit zeigt sich besonders deutlich in dem für alle Ebenen des Staates wichtigen Bereich, bei der Aufstellung der Ziele des nationalen Plans, der überregionale Orientierungsmaßstäbe für die Entwicklung des gesamten Staatsgebietes setzt und dazu auch die Aufgabenträger bestimmt. Wegen des dazu notwendigen Überblicks über die Strukturen im regionalen und nationalen Bereich kann die Planung einerseits nur durch staatliche Zentralorgane erfolgen, andererseits müssen dabei aber auch örtliche Interessen berücksichtigt werden; zur Erstellung und zur Realisierung des Plans bedarf es daher der Mitarbeit der Gemeinden. Dies muß nun dazu führen, daß diese nicht mehr

1) Maspétiol et Laroque, S.107

2) Dazu Dawson, S.525 und Bernard S.296 ff.

selbständig planen und entscheiden, sondern gemeinsam mit den staatlichen Organen ¹⁾).

Daß diese Gestaltung der Beziehung von Staat und Gemeinden auf der Grundlage der Mitverantwortung und gemeinschaftlichen Entscheidung dem Gedanken der Dezentralisation heute eher entspräche als das rechtlich institutionalisierte System von Alleinverantwortung und Entscheidungskontrolle, beweist das Verhalten der kommunalen Verwaltungspraxis. Diese hat nämlich schon seit längerem den von der Rechtsordnung vorgesehenen offiziellen Weg der aufsichtlichen Kontrolle verlassen, indem sie den offiziellen der Zusammenarbeit von Aufsichtsbehörde und Gemeinde beschreitet, sodaß die institutionalisierte Kommunalaufsicht weitgehend zu einer "conception livresque" geworden ist; dies immer wieder zu versichern, wird eine Vielzahl von Autoren und Verwaltungspraktikern nicht müde. ²⁾

Um diese Entwicklung aber nicht dem Zufall zu überlassen und um zu verhindern, daß durch diese faktische Zusammenarbeit die gemeindliche Alleinverantwortung sich zwar einerseits ständig vermindert, daß aber andererseits den Gemeinden daraus noch kein Recht auf Mitsprache zuwächst, bedarf es einer rechtlichen Institutionalisierung dieser Zusammenarbeit. Damit könnte dann auch die herkömmliche Kommunalaufsicht ersetzt werden ³⁾, was

1) Montagnier, S.216

2) Maspétiol et Laroque, S.326; Morgand, Art.40/236; Roig, S.464; vgl. S.30 u. 90

3) Vgl. dazu Dawson, a.a.O.

ja durch deren faktische Nichtausübung auf Grund der Verwaltungspraxis bereits in hohem Maße der Fall ist.

Ein solches Ersetzen von gemeindlicher Eigenverantwortung durch Mitverantwortung entspricht zwar nicht dem traditionellen Verständnis der autonomie locale ¹⁾; diese ist aber nicht Selbstzweck, sondern nur Mittel zur Verwirklichung des Gemeinwohls, das über das Gemeindewohl hinausgeht und daher eine Berücksichtigung von örtlichen und überörtlichen Interessen in gleicher Weise verlangt. Kann dieser Forderung durch die bestehende Aufgaben- und Verantwortungsteilung zwischen den Gebietskörperschaften nicht mehr wirksam entsprochen werden, dann müßte ein weiteres Festhalten daran den Staatszweck selbst beeinträchtigen.

Es ist daher der Auffassung von Bénéoit ²⁾ zuzustimmen, daß eine sich an den heutigen Bedürfnissen des Gemeinwohls orientierende Dezentralisation ihre im 19. Jahrhundert geschaffene Konzeption aufgeben und sich in ihrem Kern von der Alleinverantwortung zur Mitverantwortung wandeln muß.

1) Vgl. S. 7 ff.

2) S. 169 ff.

Lebenslauf

Ich wurde am 11.9.1941 als Sohn des Staatsanwalts Dr. Leo Bujnoch und dessen Ehefrau Edith Bujnoch, geb. Pilz, in Troppau/CSR geboren. Nach der Vertreibung besuchte ich in Kempten von 1947 bis 1951 die Volksschule und anschließend das humanistische Gymnasium, an dem ich im Jahre 1960 die Reifeprüfung ablegte.

Nach eineinhalbjährigem Wehrdienst begann ich im Frühjahr 1962 das Studium der Rechte an der Ludwig-Maximiliansuniversität in München. Nach acht Semestern, davon eines an der Rudolfsuniversität in Wien, legte ich im Jahre 1966 die erste juristische Staatsprüfung ab. Es folgte die Referendanzzeit in München und Paris, wo sich noch ein Studienaufenthalt mit einem Stipendium der französischen Regierung anschloß. Im Frühjahr 1970 legte ich die zweite juristische Staatsprüfung ab und trat im selben Jahr in den Dienst der bayerischen Finanzverwaltung.

